



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

HENRIQUE DIAS GOMES DE NAZARETH

**ESCOLAS *CHARTER* E CONTRATOS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DO
PROGRAMA DE CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA REDE
GOIANA DE EDUCAÇÃO BÁSICA**

Rio de Janeiro

2019

HENRIQUE DIAS GOMES DE NAZARETH

**ESCOLAS *CHARTER* E CONTRATOS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DO
PROGRAMA DE CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA REDE
GOIANA DE EDUCAÇÃO BÁSICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Claudia de Oliveira Fernandes.

Rio de Janeiro

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS - CCH

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

***ESCOLAS CHARTER E CONTRATOS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO: UM
ESTUDO DO PROGRAMA DE CONTRATOS DE GESTÃO COM
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA REDE GOIANA DE EDUCAÇÃO BÁSICA***

Aprovado pela Banca Examinadora

Rio de Janeiro, ____/____/____.

Prof.^a Dr.^a Claudia de Oliveira Fernandes
Orientadora – UNIRIO

Prof.^a Dr.^a Alicia Catalano de Bonamino – PUC-RIO

Prof.^a Dr.^a Theresa Maria de Freitas Adrião – UNICAMP

Prof.^a Dr.^a Andréa Rosana Fetzner - UNIRIO

Prof.^a Dr.^a Ligia Martha Coimbra da Costa Coelho - UNIRIO

AGRADECIMENTOS

É está a parte que considero mais difícil de se escrever e foi aquela que deixei por último. Tendo tido tanto suporte ao longo da minha formação como professor e pesquisador tenho a certeza de que essas palavras falharão em representar a dimensão da minha gratidão a tantos que me ajudaram. Até a escolha da ordem dos agradecimentos foi penosa, por isso escolhi separar por instituições, mas ressalto que não há nenhum grau hierárquico de importância.

Primeiro de tudo, gostaria de agradecer a Deus por me guiar, iluminar e me dar tranquilidade para seguir em frente com os meus objetivos e não desanimar com as dificuldades.

Agradeço a minha mãe, grande educadora, que me ensinou pelo exemplo o quanto importante é não parar de estudar e buscar incessantemente o conhecimento. E ao meu pai, Francisco, sempre incentivador e preocupado com minha carreira.

Uma tese se faz com livros e dados, mas não só, se faz principalmente com dedicação e renúncias. Sem a compreensão e companheirismo da minha esposa Renata nada seria possível, companheira de vida, esteve comigo nos momentos mais difíceis dessa caminhada e me animou todas as vezes em que tudo parecia impossível. São poucas essas palavras diante de sua importância nessa conquista, mas são todas genuínas e sinceras.

Saúdo a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) que me proporcionou uma experiência de formação sólida, com seriedade e compromisso com a educação pública. Instituição composta por pessoas igualmente empenhadas na missão de educar e formar profissionais éticos e competentes.

Meu agradecimento muito especial à minha querida orientadora, Professora Claudia Fernandes, que há mais de dez anos aceitou me orientar na iniciação científica, me formou pesquisador no mestrado e, agora no doutorado, forneceu todas as condições que precisei para desenvolver esse trabalho, sabendo me ajudar nos momentos que precisei e me oferecer liberdade quando era necessário. Meu sincero muito obrigado por sempre acreditar no meu potencial, até quando eu mesmo duvidava.

Ainda no âmbito da UNIRIO, agradeço à Professora Andrea Rosana Fetzner, por sua generosidade em todas as oportunidades em que convivemos, aulas de graduação, pós-graduação, reuniões de pesquisa etc. Me ensinou muito com sua constante defesa à democracia e foi essencial em minha trajetória acadêmica.

Meu muito obrigado também à Professora Ligia Martha Coelho, parte importante da minha construção como pedagogo e educador. Obrigado por seus ensinamentos, pela leitura precisa e sugestões detalhadas dos textos de qualificação.

Indo para a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), minha gratidão à Professora Alicia Bonamino. A disciplina cursada na instituição e ministrada por ela foi primordial para a definição dos caminhos da investigação, proporcionando um novo olhar a respeito do estudo de políticas públicas. Mais do que isso, sou grato por sua generosidade, pelas palavras de incentivo, pela leitura atenta dos textos de qualificação e pelas sugestões lúcidas que muitas vezes me ajudaram a entender o caminho pelo qual a pesquisa me levava.

À Professora Theresa Adrião, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), meu agradecimento por se mostrar sempre solícita em todas as oportunidades e por aceitar participar da banca. Foi uma grande referência do trabalho, seu parecer foi crucial para corrigir alguns rumos e seus textos conduziram meu entendimento sobre os assuntos que se apresentam na trajetória da pesquisa.

Não poderia deixar de agradecer a todos do grupo de pesquisa coordenado pela Professora Claudia Fernandes, nossos alegres encontros, companheirismo e partilhas tornaram essa caminhada um pouco menos dura.

Por fim, também agradeço à CAPES que apoiou financeiramente essa pesquisa concedendo uma bolsa de estudos.

O mundo não é. O mundo está sendo. Como subjetividade curiosa, inteligente, interferidora na objetividade com que dialeticamente me relaciono, meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências. Não sou apenas objeto da História mas seu sujeito igualmente.

Paulo Freire

RESUMO

Escolas *charter* são financiadas com recursos públicos e geridas por organizações privadas. Os modelos de *charter* variam de acordo com as legislações e contextos locais, mas, geralmente, são instituições que gozam de alguma liberdade frente a regulamentos distritais e identificam-se com a gestão gerencial característica do setor privado. No Brasil, o crescimento da participação do setor privado na educação pública justifica a escolha do objeto da presente pesquisa, participação esta que se desenvolve por meio de contratos e convênios de diversas naturezas. Esse movimento vem sendo introduzido na agenda educacional e tem a gestão privada de instituições públicas como estratégia na busca por mais eficiência. Selecionado para análise, o programa de contratos de gestão na educação básica no Estado de Goiás, se apresenta como inspirado nas escolas *charter* e pretende transferir a gestão de 30% das escolas do estado para Organizações Sociais. A escolha pela sua análise parte do pressuposto que motivou essa investigação qual seja, o programa apresenta características próprias que o distingue de outras experiências de privatização da gestão de escolas públicas. O principal objetivo da pesquisa foi analisar a política pública, visando compreender seus pressupostos, justificativas e desenhos. Nesse cenário, a questão que orientou o desenvolvimento da pesquisa pode ser sintetizada da seguinte forma: quais são as idiosincrasias do programa analisado e de que forma ele é pensado para atingir seus objetivos? Em outras palavras, o que se pretende é apreender o que há de novo na proposta, se houver, e de que forma esse modelo acentua os processos de privatização da escola pública. Para tanto, a pesquisa e análise documental fornecem os dados necessários para compreensão do problema, tendo como corpus os textos normativos e informativos da política, como leis, decretos, portarias, editais, entrevistas e matérias jornalísticas. Desse modo, observa-se a partir dos resultados da pesquisa, que é possível salientar vários aspectos que denotam as especificidades do programa, entre os principais estão: a sua dimensão; a declarada inspiração nas escolas *charter*; a tentativa de conciliação entre gestão democrática e gestão gerencial; o sistema de monitoramento, avaliação e responsabilização; e o modelo híbrido de regulação burocrático-gerencial. Por fim, conclui-se que a legislação educacional apresenta conquistas históricas que obstaculizam a implantação do programa, como o princípio da gestão democrática, porém, existem movimentos no sentido de modificar leis e entendimentos para permitir uma maior participação de organizações sociais na educação.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas educacionais. Escola *charter*. Contratos de gestão. Organizações Sociais na educação. Privatização da educação.

ABSTRACT

Charter schools are publicly funded and run by private organizations. Charter models vary according to local laws and contexts, but are often institutions that have freedom regarding district regulations and identify themselves with the management characteristics of the private sector. The growth of private sector participation in public education in Brazil serves to purpose the choice of the object of the present research, developed through contracts and agreements of various natures. This movement has been introduced in the educational agenda planning to use the private management of public institutions as a strategy, in the search for efficiency. The program of management contracts in basic education in the State of Goiás, selected for analysis, presents itself as taking inspirations of charter schools and intends to transfer the management of 30% of schools in the state to Social Organizations. The choice for its analysis starts from the assumption that motivated this investigation, that is, that this program has its own characteristics that distinguishes it from other experiences of privatization of the management of public schools. The main objective of the research was to analyze public policy, aiming to understand its assumptions, justifications and ramifications. In this scenario, the question guiding the development of the research can be summarized as follows: what are the idiosyncrasies of the analyzed program and how it is sought out to achieve its objectives? In other words, what is intended is to understand what is new in the proposal, if there even is anything new, and how this model accentuates the processes of privatization of the public school. For this purpose, the research and documentary analysis provide the necessary data to understand the problem, having as bulk the normative and informative texts of the policy, such as laws, decrees, ordinances, edicts, interviews and journalistic matters. Thus, it can be observed from the results of the research, that it is possible to highlight several aspects that denote the specificities of the program, which the main one are: its size; the declared inspiration in charter schools; the attempt to reconcile democratic management with managerial management; the system of monitoring, evaluation and accountability; and the hybrid model of bureaucratic-managerial regulation. Finally, it is concluded that educational legislation presents historical achievements that hinder the implementation of the program, such as the principle of democratic management, however, there are strives to modify laws and understandings to allow greater participation of social organizations in education.

KEY WORDS: Educational policies. School charter. Management contracts. Social Organizations in education. Privatization of education.

Lista de siglas e abreviaturas

AFT - *American Federation of Teachers*

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CEFAPROS – Centros de Formação e Aperfeiçoamento Profissional

CEGECON - Centro de Gestão em Educação Continuada

CELG – Companhia Energética de Goiás

CENTEDUC - Centro de Soluções em Tecnologia e Educação

CEPIs - Centros de Ensino em Período Integral

CF 88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CLP-SP - Centro de Liderança Pública de São Paulo

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CONSOLIDAR – Instituto Consolidar

COTEC - Colégios Tecnológicos

DEM - Democratas

ECMA - Instituto de Educação, Cultura e Meio Ambiente

ECOVAM - Escola Centro de Orientação e Valorização do Adolescente e Mulher

ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A

EPI - *Economic Policy Institute*

EUA – Estados Unidos da América

FAESP - Fundação Antares de Ensino Superior

FAESPE - Fundação Antares de Ensino Superior, Pós-Graduação, pesquisa e Extensão

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

GREPPE - Grupo de Estudo e Pesquisas em Políticas Educacionais

GTR – Gestão, Transparência e Resgate Social

IBCES - Instituto Brasil Central de Educação

IBEG - Instituto Brasileiro de Educação e Gestão Ambiental

IBRACEDS - Instituto Brasileiro de Cultura, Educação Desporto e Saúde

ICE – Instituto de Corresponsabilidade pela Educação

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEGO - Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de Goiás

IEC-GO - Instituto de Educação e Cidadania

IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

INDED - Instituto Destra de Educação

IPAC - Instituto de Profissionalização, Aprendizagem e Cultura

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITEGO - Institutos Tecnológicos de Goiás

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

MPC - Ministério Público de Contas do Estado

MPF - Ministério Público Federal

MP-GO - Ministério Público de Goiás

MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

NAEP - *National Assessment of Educational Progress*

NAMA - Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Contratos de Gestão

NCLB - *No Child Left Behind*

OAB-GO – Ordem dos Advogados do Brasil – seção de Goiás

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OLIMPO – Associação Educacional Olimpo

OSs – Organizações Sociais

OSE - Organização Social de Educação

PAEEI - Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PEE-GO – Plano Estadual de Educação de Goiás

PGE - Procuradoria-Geral do Estado

PLS - Projeto de Lei do Senado

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMIS - Procedimento de Manifestação de Interesse Social

PNE – Plano Nacional de Educação

PNP – Programa Nacional de Publicização

PPP - Parcerias Público-Privadas

PROCENTRO - Programa de Desenvolvimento de Centros de Ensino Experimental

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

REGER - Instituto Reger de Educação, Cultura e Tecnologia

SAEGO - Sistema de Avaliação da Educação no Estado de Goiás

SECC-GO - Secretaria de Estado da Casa Civil

SED-GO - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação

SEDUC/MT - Secretaria de Estado de Educação – Mato Grosso

SEDUCE-GO – Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte

SE-GO - Secretaria Extraordinária

SES-GO - Secretaria de Estado da Saúde

SINTEGO – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás

TCU - Tribunal de Contas da União

UFG – Universidade Federal de Goiás

UnB – Universidade de Brasília

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - FLUXO DA PESQUISA DOCUMENTAL	42
FIGURA 2 - ESCOLAS <i>CHARTER</i> NOS EUA	88
FIGURA 3 - LINHA DO TEMPO DAS ESCOLAS <i>CHARTER</i> NOS EUA	93
FIGURA 4 - AGÊNCIAS E AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO.....	147
FIGURA 5 - LINHA DO TEMPO DA TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	182
FIGURA 6 - UNIDADES ESCOLARES ALVO DOS EDITAIS 001/2016 E 003/2016	258
FIGURA 7 - UNIDADES ESCOLARES ALVO DO EDITAL 001/2017	259
FIGURA 8 - UNIDADES ESCOLARES ALVO DO EDITAL 002/2017	260

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - TESES E DISSERTAÇÕES: PALAVRA-CHAVE “ESCOLAS CHARTER”.....	27
QUADRO 2 - FORMAS E PROCEDIMENTOS DE INDEXAÇÃO DOS DOCUMENTOS	39
QUADRO 3 - GRUPO DE TRABALHO	148
QUADRO 4 - COMISSÃO ESPECIAL.....	148
QUADRO 5 - GRUPO DE APOIO OPERACIONAL	149
QUADRO 6 - COMISSÃO DE SELEÇÃO	149
QUADRO 7 - CRITÉRIOS DE SELEÇÃO	154
QUADRO 8 - INDICADORES DE DESEMPENHO DO CONTRATO DE GESTÃO	169
QUADRO 9 - SISTEMÁTICA DE ACOMPANHAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....	173
QUADRO 10 - GRUPOS DE INDICADORES	175
QUADRO 11 - PONTUAÇÃO GLOBAL E CONCEITO	178
QUADRO 12 - OSs DE GOIÁS QUE PARTICIPARAM DOS CERTAMES	199
QUADRO 13 - ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	204
QUADRO 14 - INDEXAÇÃO DO CORPUS DE ANÁLISE.....	246

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - MATRÍCULAS NA REDE ESTADUAL DE GOIÁS	143
TABELA 2 - EDITAIS DE CHAMAMENTO SEDUCE-GO, REGIÃO, ESCOLAS, ESTUDANTES E PROFESSORES.....	144
TABELA 3 - CONTRATOS DE GESTÃO DE DESEMBOLSO PREVISTO	145
TABELA 4 - DOTAÇÃO INICIAL E RECURSOS DO FUNDEB NO ORÇAMENTO DA SEDUCE-GO	187

Sumário

INTRODUÇÃO	21
JUSTIFICATIVA, PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS	26
CAPÍTULO 1 – CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	36
1.1 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA DA PESQUISA	36
1.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	46
1.3 IMPLEMENTAÇÃO: ABORDAGENS <i>TOP-DOWN</i> E <i>BOTTOM-UP</i>	53
CAPÍTULO 2 – ESTADO GERENCIAL, ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E PRIVATIZAÇÃO	60
2.1 ESTADO PATRIMONIALISTA E ESTADO RACIONAL BUROCRÁTICO	60
2.2 NEOLIBERALISMO E ESTADO GERENCIAL	63
2.3 PUBLICIZAÇÃO, ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E CONTRATUALIZAÇÃO	69
2.4 MERCANTILIZAÇÃO, <i>QUASE-MERCADO</i> E PRIVATIZAÇÃO	74
CAPÍTULO 3 – ESCOLAS <i>CHARTER</i> : INSPIRAÇÕES INTERNACIONAIS E EXPERIÊNCIAS NACIONAIS	84
3.1 ESCOLHA ESCOLAR E <i>CHARTER SCHOOLS</i>	89
3.2 GÊNESE DA PROPOSTA	97
3.3 <i>CHARTER SCHOOLS</i> : A POLÊMICA DOS RESULTADOS	100
3.4 ESCOLAS <i>CHARTER</i> NO BRASIL: INDÍCIOS DE UMA TENDÊNCIA	103
3.5 EXPANSÃO DAS PROPOSTAS INSPIRADAS NAS <i>CHARTER</i> NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA	109
CAPÍTULO 4 – CONTRATOS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO GOIANA: DESENHOS DA POLÍTICA E OPÇÕES DOS FORMULADORES	117
4.1 GOIÁS: TENDÊNCIA PRIVATISTA E REFORMA GERENCIAL NA EDUCAÇÃO	118
4.2 MARCO LEGAL: PRIMEIRAS AÇÕES, MARCO LEGAL E INSTRUMENTOS DE FORMALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E ENTE PRIVADO	120
4.3 INFLUÊNCIA INTERNACIONAL E ALGUMAS ESPECIFICIDADES DO MODELO GOIANO	126
4.4 OBJETIVOS, JUSTIFICATIVAS E PRESSUPOSTOS DO PROGRAMA: O MODELO HÍBRIDO DE REGULAÇÃO	132

4.5 ASPECTOS GERAIS DO DESENHO DA POLÍTICA: CARACTERÍSTICAS DO CONTRATO, VALORES, AGÊNCIAS E AGENTES IMPLEMENTADORES	142
4.6 DIVERSIFICAÇÃO DO SISTEMA ESCOLAR ESTADUAL, ESCOLHA DAS ESCOLAS, CONTRATAÇÃO E ALOCAÇÃO DE PROFESSORES	150
4.7 É POSSÍVEL CONCILIAR GESTÃO GERENCIAL COM GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS? ...	159
4.8 CONTRATOS DE GESTÃO, RESPONSABILIZAÇÃO E AVALIAÇÃO EXTERNA: O IDEB COMO CLÁUSULA CONTRATUAL	169
CAPÍTULO 5 - TENTATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO, RESISTÊNCIAS E DESFECHO	181
5.1 O PRIMEIRO EDITAL – 001/2016.....	183
5.2 <i>WORKSHOPS</i> , REUNIÕES TÉCNICAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	189
5.3 O SEGUNDO EDITAL: 003/2016	192
5.4 EDITAIS 001/2017 E 002/2017.....	197
5.5 ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL.....	201
5.6 DESFECHO: A NÃO IMPLEMENTAÇÃO HOJE E A INCERTEZA AMANHÃ	206
Considerações finais.....	211
Referências.....	223
Apêndice	246
Anexos	258

Apresentação

Minha vida acadêmica teve início em 2006, quando ingressei no curso de licenciatura plena em Pedagogia da UNIRIO (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro). Logo no segundo período, procurei alguns grupos de pesquisa para compreender suas dinâmicas, que eram novas para mim na época. Acabei ingressando como voluntário em um núcleo, no qual eram desenvolvidas atividades de pesquisa e extensão. Nesse grupo, tive o prazer de conhecer quilombos e tribos Guarani do estado do Rio de Janeiro e fazer parte de pesquisas sobre etnoconhecimento, educação de quilombolas e educação de indígenas.

Com um contato mais aprofundado com o Quilombo de Santana, no município de Quatis, nosso grupo acampava no quilombo durante dias, realizava oficinas educativas com crianças e adultos e procurava compreender as dinâmicas comunitárias. Grandes aprendizados decorreram das conversas com aquelas pessoas que nos ensinaram sobre suas maneiras de viver e compartilharam conosco suas histórias sobre tempos passados, quando tudo o que se consumia vinha da terra. Enfim, foi um período significativo de aprendizado pessoal e vivência de pesquisa. Posteriormente, ministrávamos oficinas em escolas públicas do estado do Rio de Janeiro, onde procurávamos levar aos estudantes e professores as questões vivenciadas no quilombo.

Nesse momento, meu foco já estava bem voltado para a pesquisa. Como consequência, após seis meses como voluntário, passei a ser bolsista de Iniciação Científica pela primeira vez. Com esse grupo, uma vontade incipiente de fazer pesquisa despertou e percebi que deveria prosseguir nesse caminho. No entanto, outro objeto de pesquisa era de meu interesse, o que me levou a concluir esse ciclo para iniciar outro. Em 2009, já cursando a metade da graduação em pedagogia, a política educacional do Rio de Janeiro sofreu uma reviravolta. Com o início da gestão do prefeito Eduardo Paes e da Secretária de Educação Claudia Costin, o debate em torno da avaliação externa tornou-se efervescente, motivo pelo qual procurei a Prof^a Dr^a Claudia de Oliveira Fernandes e manifestei meu interesse em participar do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação e Currículo (GEPAC). Fui voluntário durante seis meses e, em seguida, o meu subprojeto de Iniciação Científica foi aprovado.

Como bolsista de Iniciação Científica pela segunda vez, debrucei-me sobre esse projeto por dois anos, estudando as expressões sobre as políticas de avaliação em alguns jornais cariocas e suas relações com a definição do conceito de “qualidade da educação”. Essa investigação gerou ótimos resultados tanto para meu crescimento pessoal quanto para minha trajetória acadêmica. Apresentei trabalhos, publiquei artigos em eventos importantes no Brasil, Argentina e Chile, participei da organização do V e VI Encontro Estadual das Escolas em Ciclos do Rio de Janeiro e do III Encontro Nacional das Escolas em Ciclos, escrevi minha monografia e conquistei a primeira colocação no Prêmio de Iniciação Científica da UNIRIO, no ano de 2010.

Em 2012, ingressei no mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIRIO, no qual fui orientado também pela Prof^a Dr^a Claudia de Oliveira Fernandes. Durante o mestrado, desenvolvi a pesquisa Políticas de avaliação externa na prática escolar: efeitos da política educacional em uma sala de aula da Rede Municipal do Rio de Janeiro, que teve, como objetivos, compreender o espaço atribuído à avaliação no projeto político neoliberal para a educação; analisar alguns dos aspectos que influenciam a escrita das políticas de avaliação externa; e entender as dinâmicas e tensões que envolvem a interpretação dessas políticas na prática escolar.

Concluída em 2014, a pesquisa desenvolvida no mestrado me incitou a querer compreender as políticas educacionais brasileiras, principalmente aquelas que fomentam a lógica gerencial, onde a avaliação em larga escala apresenta papel protagonista. O trabalho aqui desenvolvido se enquadra nessa aspiração de estudar as políticas públicas direcionadas à educação, buscando o entendimento de suas entrelinhas e tendências.

INTRODUÇÃO

A proposição de políticas que almejam o aumento da participação do setor privado na educação pública tem sido uma constante no debate educacional, desde os anos 1990, quando foi gestada a reforma gerencial que abriu caminhos para novas formas de provisão do serviço público, inclusive na educação. A Emenda Constitucional Nº 19 de 1998, institui instrumentos que regulamentam a relação entre o setor público e o setor privado (ADRIÃO; BEZERRA, 2013), enquanto, a Lei N. 9.637 de 1998 normatizou as Organizações Sociais (OSs) e o processo que foi denominado como “publicização” pelos reformadores, qualificando instituições que podem ser responsáveis por atribuições que antes eram exclusivas do Estado.

Experiências internacionais de outras formas de gestão da educação pública também floresceram nas últimas décadas e chegaram ao Brasil como modelos a serem seguidos na busca por mais eficiência nas escolas. Um tema que ganha destaque nesse contexto são as escolas *charter*, propondo que organizações privadas, possam empregar seus conhecimentos gerenciais para desburocratizar essas escolas e melhorar seus resultados. Para isso, essas organizações recebem fundos públicos e prestam o serviço à população enquanto o Estado e a sociedade devem fiscalizar e acompanhar o trabalho.

As escolas *charter*, em seu formato original, são instituições financiadas com recursos públicos e geridas por organizações privadas, em alguns casos a iniciativa privada também participa com uma parte dos recursos, mas o financiamento é predominantemente público. Nos EUA, o ente privado pode ter, ou não, fins lucrativos, como as chamadas *Educational Management Organizations* (EMO) que, “ancorando-se na ideia de que a gestão empresarial é mais eficiente, se caracteriza pela criação de *charter* por empresas lucrativas, em alguns casos se constituindo em ‘redes’ de escolas *charter*” (ADRIÃO, 2014, p. 272).

Os modelos de escolas *charter* variam de acordo com as legislações e contextos locais, no entanto, alguns elementos comuns compõem os pressupostos desse tipo de política. Como já dito, essas escolas são financiadas com dinheiro público e geridas por instituições da esfera privada, isso porque a proposta se desenvolve em torno da ideia de que a desburocratização característica do setor

privado é capaz de melhorar os resultados da escola. Essa desregulamentação – que é apresentada como autonomia – é vinculada a uma maior responsabilização (ADRIÃO, 2014), na qual os operadores das *charter* precisam entregar contrapartidas estabelecidas em uma relação contratual.

Idealmente, por estarem livres de alguns regulamentos da rede pública de ensino, essas escolas poderiam se organizar a partir das demandas locais, ensinando aqueles estudantes que não têm obtido êxito no sistema tradicional (BUDDE, 1998). Por sua vez, os responsáveis pelos alunos poderiam optar pelo modelo considerado mais adequado, criando concorrência e adotando mecanismos de mercado, característicos da gestão empresarial. A defesa da concorrência e escolha da escola está relacionada à organização georeferenciada¹ do sistema escolar estadunidense, onde o estudante precisa se matricular na escola do distrito em que reside. Desse ponto de vista, a escola *charter* se apresenta como mais flexível, onde todos podem se matricular, e quando a procura é demasiada são realizados sorteios.

No Brasil, como disserta Adrião (2017), não se verificam políticas de subsídio à escolha parental, mas sim, políticas de transferência da gestão de escolas públicas para organizações não estatais sob o argumento ideológico da maior eficiência do setor privado. Para ela:

O modelo, apresentado por seus proponentes (Instituto Unibanco, Fundação Braudel, entre outros) como *charter school*, na medida em que não se ancora, sequer ideologicamente, na premissa liberal da escolha da escola e na medida em que não temos no Brasil a matrícula obrigatória por georeferenciamento, entre nós, a proposta nada mais é que a ampliação para outras etapas de escolaridade do precário atendimento por convênios existentes na educação infantil (ADRIÃO, 2017, p. 11).

Essa ampliação da gestão privada da escola pública para outras etapas da escolaridade é acompanhada pelo discurso da eficiência medida pelos exames de larga escala, questão latente nas políticas direcionadas ao ensino fundamental e médio, que não se encontra de forma relevante nos convênios destinados a oferecer vagas para a educação infantil.

¹ “Formato de matrícula que relaciona a escola a ser frequentada ao endereço de residência do estudante, impedindo que a família possa ‘optar’ por outra escola pública” (ADRIÃO, 2017, p.11).

Apesar do modelo ser sugerido no Brasil, não há consenso a respeito da melhoria dos indicadores (e das escolas de forma geral) a partir da implementação de *charter* nos Estados Unidos da América (EUA), berço da ideia. Muitas pesquisas afirmam que não existem evidências empíricas que sustentem a afirmação de que essas escolas são mais eficientes (ADRIÃO, 2014; KLEES, EDWARDS JR, 2015; RAVITCH, 2011). Apesar disso, o movimento pró-*charter* cresce e dados de 2018 demonstram que 7 mil escolas, com 3,2 milhões de estudantes, já se organizam nesse formato naquele país (NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC CHARTER SCHOOLS, 2018).

Mesmo com a falta de evidência a respeito de sua efetividade, o tema vem sendo sugerido no Brasil e algumas propostas similares têm despontado em diferentes contextos. Compreendendo que aqui as políticas de privatização da gestão de escolas públicas não são novidades, principalmente na educação infantil², observa-se essa tendência recente de extensão desse formato de privatização para escolas de ensino fundamental e médio, isso ocorre a partir de mudanças na legislação e inovações no marco regulatório das organizações da sociedade civil (ADRIÃO, 2018a).

Apesar disso, existem entraves importantes para implementação desse tipo de política, como: (1) a determinação constitucional de valorização dos profissionais da educação; (2) o princípio da gestão democrática previsto no inciso VIII do Art.3º da LDB/96; e (3) a lei do FUNDEB, que não permite a transferência de recursos do fundo para organizações sociais. Essas barreiras não são intransponíveis, são alvos de diferentes interpretações dos tribunais e de tentativas de mudanças legislativas, como o Projeto de Lei do Senado N. 739/2015, que pretende incluir as OSs no FUNDEB e a decisão de 2015 do STF acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 1.923/DF) que ratifica a possibilidade de contratação de professores por meio de organizações sociais.

Localiza-se nessa tendência o programa de contratos de gestão com organizações sociais nas escolas estaduais de Goiás, objeto de análise dessa tese.

² Os convênios para oferta de vagas em creches e pré-escolas são amplamente utilizados no Brasil e têm servido como estratégia para ampliação das matrículas na educação infantil, como pode ser verificado em pesquisas como Borghi e Bertagna (2016), Domiciano (2016, 2017) e Adrião *et al* (2012).

A iniciativa foi formulada e divulgada no final de 2015, se inspira nas *charter* estadunidenses e inglesas e na reforma gerencial brasileira dos anos 1990. Ela apresenta características que se referenciam e se aproximam das *charter*, entretanto, manifesta também inspirações, trajetórias, desenhos e motivações específicas.

A amplitude da proposta chama atenção, pois o governo de Goiás almeja transferir a gestão de 30% de suas escolas para OSs. Em entrevista ao jornal *Opção*, a Secretária de Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE-GO) Raquel Teixeira (PSDB)³ declarou que o modelo desenvolvido em Goiás se inspira nas experiências internacionais e que uma equipe “foi aos Estados Unidos e à Inglaterra, para entender o funcionamento das *charter schools* e das *academies*” (JORNAL OPÇÃO, 2017a, p. 1).

O Despacho N. 596/2015, assinado pelo governador Marconi Perillo (PSDB)⁴, expressa algumas justificativas para a elaboração da política. Em resumo, é possível citar três razões principais: a melhoria do IDEB; a desburocratização da gestão escolar, inclusive com a contratação de professores por meio das OSs; e a economicidade⁵. As razões declaradas estão relacionadas, pois, assim como nas *charter*, os formuladores do programa entendem que a desburocratização pode gerar melhores desempenhos acadêmicos, com investimento menor ou igual. Todos esses aspectos serão analisados no desenvolvimento do trabalho, na busca de compreender a coerência dos mesmos com a forma como a política foi desenhada.

É importante ressaltar que no momento de escrita desta tese os contratos de gestão não tinham sido efetivamente implementados. Inicialmente, era previsto que

³ Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira é formada em Letras, mestre em Linguística pela Universidade de Brasília (UnB) e doutora em Linguística pela Universidade da Califórnia. Foi docente da Universidade Federal de Goiás (UFG) e UnB. Criou e presidiu o Conselho de Educação de Goiás e integrou a comissão técnica do Movimento Todos Pela Educação. Foi Deputada Federal por dois mandatos (2003 a 2010). Exerceu o cargo de secretária de educação no primeiro mandato de Marconi Perillo, de Secretária de Estado de Ciência e Tecnologia no segundo mandato e secretária de educação, cultura e esporte no último mandato, que abarca a maior parte do período dessa pesquisa.

⁴ Marconi Ferreira Perillo Júnior é filiado ao PSDB e foi governador de Goiás em quatro mandatos: 1999 a 2003; 2003 a 2006; 2011 a 2015; e 2015 a 2018. Entre os quatro mandatos, foi eleito em 2006 para o Senado Federal, em 2018 concorreu novamente ao Senado mas não logrou sucesso, conquistou apenas 7,55% dos votos válidos.

⁵ O princípio da economicidade está previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988, trata-se de uma relação de custo-benefício nas contas públicas.

o programa iniciasse no ano letivo de 2016, entretanto, disputas judiciais fizeram com que o mesmo não fosse implantado até 2018. Nesse tempo houve decisões desfavoráveis e uma decisão favorável ao governo de Goiás. O Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público de Goiás (MP-GO) e o Ministério Público de Contas do Estado (MPC) entraram com pedidos de liminares para suspensão dos editais do programa. Os órgãos questionavam o tempo de duração dos contratos (3 anos podendo ser prorrogados por até 12 anos), apontavam prejuízos para a gestão democrática dessas escolas, entendiam que a contratação por meio das OSs poderia ferir o princípio da valorização dos profissionais da educação (previsto no art. 206 da CF/88), assinalavam que os recursos do FUNDEB não poderiam ser repassados para OSs, interrogavam sobre o valor por aluno estipulado e questionavam a “notória capacidade” e “idoneidade moral” de algumas organizações qualificadas no estado.

Em resumo, no período entre 2016 e 2018, foram lançados quatro editais para que a realização do repasse da gestão de 30% das escolas de três regiões do estado. É previsto que os contratos tenham vigência de três anos (36 meses), podendo ser prorrogados por até doze anos. O primeiro edital (001/2016) tinha como objeto 23 escolas de Anápolis, porém, nenhuma organização social conseguiu apresentar proposta satisfatória e todas foram desclassificadas. O segundo edital (003/2016⁶) se refere às mesmas escolas de Anápolis e foi lançado cerca de 6 meses após o primeiro. Ao final, a organização Gestão, Transparência e Resgate Social (GTR) foi proclamada vencedora do certame, mas sofreu com um pedido de suspensão via liminar do MP-GO que foi acatada pela justiça. Apesar da não concretização do contrato de gestão em Anápolis, a SEDUCE-GO lançou mais dois editais (001/2017 e 002/2017) referentes a 11 escolas de Águas Lindas/Planaltina e 14 escolas de Luziânia/Novo Gama, respectivamente. O 001/2017 também teve uma organização declarada vencedora (Instituto Destra de Educação – INDED), mas foi suspenso. Já o quarto edital (002/2017) foi alvo de liminar, antes mesmo da seleção da OS, entretanto, o governo recorreu e, em segunda instância, conseguiu derrubar a decisão que paralisava os trâmites.

⁶ O edital 002/2016 refere-se ao chamamento para Organizações Sociais de Cultura interessadas em gerir a Orquestra Filarmônica de Goiás (OFG), por isso o novo edital de Anápolis tem a numeração 003/2016.

Essa primeira vitória do governo goiano veio somente em agosto de 2018, o que permitiria que o processo de seleção da OS tivesse prosseguimento. Apesar disso, o programa continuou parado, com a proximidade das eleições para governador do estado a secretaria justificou que não levaria a proposta adiante em 2018.

As eleições para o estado de Goiás em 2018 marcaram a derrota do candidato indicado pelo ex-governador Marconi Perillo (PSDB), José Eliton Júnior (PSDB). Eliton foi vice-governador de 1º de janeiro de 2011 até 7 de abril de 2018, quando assumiu o governo com a saída de Perillo para concorrer ao senado (VELASCO, 2018). No pleito de 2018, José Eliton, que tinha Raquel Teixeira como candidata a vice-governadora, conseguiu apenas 13,73% dos votos válidos, amargando a terceira colocação. O vencedor foi Ronaldo Caiado (DEM), com 59,73% da preferência popular (G1, 2018).

Apesar das incertezas e dos entraves que desmobilizam (até o momento) a implementação dos contratos de gestão na educação goiana, acredita-se que a análise do programa continua oportuna, pois, a escola *charter* é um tema que tem sido alvitado por instituições privadas que influenciam na agenda educacional brasileira (ADRIÃO, 2014). Além disso, a proposta já despertou o interesse de outros estados que visitaram Goiás para conhecê-la, o que indica o potencial de influência da política pública em outros contextos.

Por fim, cabe ressaltar que o programa é abordado aqui como política pública declaradamente inspirada nas *charter schools*, o que não significa afirmar que foi importado *ipsis litteris*. O modelo proposto em Goiás apresenta peculiaridades provenientes dos aspectos locais e é também sobre essas particularidades que o olhar da pesquisa está direcionado.

JUSTIFICATIVA, PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

Interessando-se por compreender melhor o programa de contratos de gestão com OSs em Goiás e de que forma as escolas *charter* são abordadas em teses e dissertações vinculadas a universidades brasileiras, foi realizada uma pesquisa no

*Banco de Teses e Dissertações da Capes*⁷. Primeiro, buscou-se pelo termo “escola *charter*” no resumo e entre as palavras-chaves. Foram encontrados apenas quatro trabalhos que abordavam o assunto de alguma maneira, três dissertações e uma tese (ver quadro 1).

QUADRO 1 - TESES E DISSERTAÇÕES: PALAVRA-CHAVE “ESCOLAS CHARTER”

Título	Autoria	Tipo	Ano
O projeto Procentro e as Escolas Charter: investigação de um modelo educacional defendido pela Fundação Itaú Social'	Rafaela Campos Sardinha	Dissertação	2013
O público e o privado na gestão da escola pública brasileira um estudo sobre o programa excelência em gestão educacional da fundação Itaú social'	Simone Bitencourt Braga	Dissertação	2015
Parcerias Público-Privadas em Educação: Novos Arranjos na Agenda Internacional da Educação'	Filomena Siqueira Silva	Dissertação	2015
Esperando o <i>superman</i> : da diáspora do conceito e sua produção de diferenças e de resistências em escolas no norte e sul globais'	Joao Luiz Simplicio Porto	Tese	2013

FONTE: O autor.

O trabalho de Sardinha (2013) investiga uma experiência considerada por ela como modelo de escolas *charter* no Brasil, o PROCENTRO, de 2005 a 2007. Braga (2015) estuda o Programa Excelência em Gestão da Fundação Itaú Social, apontando que a fundação tem defendido um modelo de gestão para o Brasil que guarda semelhanças com as *charter* estadunidenses. Silva (2015) analisa as parcerias em educação, mais especificamente o sistema de escolas subvencionadas do Chile, as *charter schools* dos EUA e o *school-choice* do sistema escolar holandês. Por fim, a tese de Porto (2013) tem como tema a diáspora que

⁷ A busca foi realizada em outubro de 2016, período em que estava-se definindo o objeto a ser pesquisa.

ocorre por consequência dos conceitos dados às escolas por meio de Testes Padronizados, impostos aos alunos. No trabalho relata-se sobre as *charter* estadunidenses, sobre os Testes Padronizados nos Estados da Florida e Texas, bem como da Prova Brasil e suas implicações na Educação Brasileira.

A partir da busca, considerou-se que ainda existe muito espaço para pesquisa do tema no Brasil, e, até pela atualidade do mesmo, o objeto escolhido para essa tese ainda estava inexplorado.

O crescimento da participação do setor privado na educação pública justifica a escolha do objeto da presente pesquisa, participação esta que se desenvolve por meio de contratos e convênios de diversas naturezas. Esse movimento vem sendo introduzido na agenda educacional e tem a gestão privada de instituições públicas como estratégia na busca por mais eficiência. Sobre o assunto, o Editorial (2016) da Revista Educação e Sociedade argumenta que:

Essas parcerias definem-se como relações contratuais entre o governo e o setor privado para a aquisição de serviços educativos por um período específico. Os referidos contratos podem se materializar em modalidades muito distintas, como a subcontratação de vagas em escolas privadas para crianças das classes populares, a gestão privada de centros públicos ou fórmulas de financiamento educativo público que fomentam a escolha da escola, pública ou privada (p. 2).

Bonamino (2003) explica que nas últimas décadas “o sistema educacional e o cenário sociopolítico e econômico do Brasil sofreram mudanças que recolocaram a relação público-privado na agenda do debate educacional” (p. 254). As mudanças citadas são provenientes das estratégias de modernização do capitalismo brasileiro e do processo de redemocratização, com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF 88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96). A modernização do capitalismo brasileiro manteve parcelas significativas da população em situação de exclusão e reforçou a concentração de renda, enquanto, a discussão a respeito da redemocratização fomentou “debates em torno da liberdade de ensino e de sua laicidade, e sobre o financiamento e o papel do Estado na educação” (p. 254). O estudo registra as alterações na relação público-privado a partir desse contexto e a tendência de “diminuição do grau em que o Estado se faz presente na dispensa e operação de certas políticas educacionais, que corre em paralelo à ampliação do grau de envolvimento do setor privado” (p. 274).

Pesquisas como de Adrião (2018a) apontam para as diferentes formas de privatização da educação pública. Analisando a literatura nacional e internacional disponível entre 1990 e 2014, a autora apresenta uma síntese dos processos de privatização que vêm ocorrendo no Brasil e os classifica de três maneiras: privatização da oferta; privatização da gestão; e privatização do currículo. No caso da oferta incluem-se o crescimento do “financiamento público, aumento de matrículas em estabelecimentos particulares e introdução de políticas ou programas de escolha parental” (p. 11). No âmbito da privatização da gestão estão as “modalidades de subsídio público à oferta privada não associadas a políticas de escola parental” (p. 8). Já no domínio da privatização do currículo estão a compra e adoção de desenhos curriculares, tecnologias educacionais e sistemas privados de ensino.

As *charter* em seu formato original se enquadram principalmente na primeira dimensão, a privatização da oferta relacionada às políticas de escolha parental, enquanto o programa goiano analisado, apesar de se proclamar inspirado nas *charter schools*, está também relacionado à privatização da gestão da educação pública.

A privatização da gestão no Brasil resulta da mudança do marco regulatório que se seguiu após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, principalmente com a Emenda Constitucional Nº 19 de 1998 “a partir da qual instituições privadas associam-se a governos por meio de diferentes mecanismos como contrato de gestão; termos de parceria, acordos de colaboração e de fomento e as parcerias público-privadas propriamente ditas” (ADRIÃO, 2018a, p. 17). Somando-se a isso, a aprovação da Lei N. 13.019 de 2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), buscou aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional, além de fornecer mais segurança para essa relação, instituindo ou aprimorando instrumentos como o termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação (CRUZ, 2014).

Compreendendo que a política em tela é parte importante nesse contexto de privatização, o olhar da pesquisa destina-se às questões que envolvem sua formulação. Além disso, o contrato de gestão com OSs vem se apresentando como sugestão para mudanças significativas nas redes públicas de educação. As Organizações Sociais foram criadas no âmbito do Plano Diretor da Reforma do

Aparelho do Estado, liderada por Bresser Pereira (Ministro da pasta Administração Federal e Reforma do Estado, de 1995 a 1999), e são amplamente participativas na gestão da saúde e instituições culturais. Mesmo já sugeridas há tanto tempo e com algumas experiências pontuais, agora começaram a serem testadas na educação de forma mais expressiva (EDITORIAL, 2016).

A proposta de escola *charter* surgiu nos Estados Unidos da América, nos anos 1990. Assim como no Brasil, essa década apresentou um movimento de intensificação da participação do setor privado na gestão da educação pública. O modelo foi adotado por países como Nicarágua, Austrália, França e Japão, porém sua implementação nesses locais foi realizada de maneira pontual, pois as *charter* não se configuravam como elementos importantes de suas reformas educacionais. No Reino Unido, o modelo se apresenta com “maior relevância nos esforços de melhoria da educação, as escolas *charter* são chamadas de academias e foram introduzidas em 2002 como parte da reforma de ensino liderada pelo então primeiro ministro Tony Blair” (DIAS; GUEDES, 2010, p. 11).

Adrião (2014) argumenta que a escola *charter* é um tema que tem orientado “os programas educacionais nos EUA e que entre nós tem sido sugerido por diferentes instituições privadas com inserção na agenda educacional brasileira” (p. 278). Por isso, a opção pelo olhar da pesquisa direcionado a essa proposta inspirada nas *charter*, que, apesar da dimensão local, tem potencial para servir de modelo para outras redes de educação do país. De acordo com Adrião (2014):

É primeiramente sobre a educação municipal e estadual (governos subnacionais) que incidem as orientações da reforma educativa, cuja pauta até recentemente para a educação básica orientou-se por duas estratégias: a introdução de mecanismos competitivos na gestão pública como premiação por desempenho; “ranqueamentos” (FREITAS, 2009; OLIVEIRA, 1999; SHIROMA, 2000, entre outros) e a transferência para o setor privado “não lucrativo” da oferta de determinado serviço ou política estatal também financiada pelo Estado (PERONI; ADRIÃO, 2005, 2008) (p. 266).

Essa dinâmica de introdução de mecanismos da reforma educativa gerencial de “baixo para cima”, ou melhor, a partir dos estados e municípios, consolida-se em decorrência da descentralização dos sistemas de ensino, amparada na Constituição Federal de 1988. O compartilhamento da esfera decisória e de responsabilidades com os entes federativos e municípios resultou em maior democratização e

autonomia, porém também representou uma influência mais significativa da iniciativa privada e de representantes dos reformadores empresariais da educação⁸.

Ao lado da redemocratização nos anos 1980 veio também a descentralização das políticas educacionais, que, como explica Bonamino (2003) aglutinou interesses de grupos diversos.

O Brasil conseguia se desatrelar do regime autoritário e centralizador recentemente e a municipalização da educação era capaz de amalgamar variadas expectativas, desde os argumentos neoliberais em defesa do Estado mínimo, passando pelos interesses educacionais de grupos privatistas, até chegar nos argumentos progressistas que viam na municipalização uma contribuição à construção do poder local ou popular (p. 259).

Isso significa que nos sistemas descentralizados foram encontrados espaços para disputa de concepções educacionais. Se constituindo também em campos para florescimento de políticas identificadas com a lógica da produtividade e eficiência (OLIVEIRA; CYPRIANO, 2014). Por isso, importa examinar não apenas as inspirações do programa estudado, mas também as idiosincrasias provenientes do contexto local, tendo em vista as escolhas realizadas pelos formuladores, que guiaram as trajetórias da proposta e definiram seu desenho.

A escolha pela análise do programa de contratos de gestão na educação goiana parte do pressuposto que motivou essa investigação qual seja, a política pública apresenta características próprias que as distinguem de outras experiências de privatização da gestão de escolas públicas, como: se direciona a um percentual significativo de escolas de uma rede pública; apresenta instrumentos de responsabilização do ente privado pelos resultados acadêmicos e administrativos, com a pactuação de contrapartidas, metas e resultados; visa à transferência da gestão de escolas públicas de ensino fundamental e médio em funcionamento, que se difere do uso do contrato de gestão ou convênio para criação de novas vagas; faz uso do contrato de gestão para contratação de professores e outros funcionários, alegando estrangimentos orçamentários por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar N. 101/2000).

⁸ Termo cunhado por Ravitch (2011) e traduzido por Freitas (2012).

Ao elencar alguns dos elementos constitutivos da política pública analisada não significa afirmar que essas características são exclusivas do programa goiano, como já relatado, a privatização da gestão escolar existe no Brasil há décadas, entretanto, esse conjunto de particularidades compõe um desenho específico de política pública, que se pretende perceber dentro do contexto recente que se mostra favorável para uma maior adoção de programas desse tipo.

Os formuladores do programa analisado se referem ao mesmo com diferentes termos, como: contratos de gestão; gestão compartilhada; e política de emparceiramento. O primeiro é considerado mais preciso, retrata o instrumento que formaliza a relação entre o governo e as organizações sociais, por isso elege-se aqui por utilizá-lo. O termo gestão compartilhada demanda problematização, pois pode englobar diferentes sentidos, dando a ideia de democratização da gestão quando na prática se refere à transferência de responsabilidades, antes exclusivas do Estado, assim, quando for necessário utilizá-lo será empregado entre aspas. Com relação à última nomenclatura, política de emparceiramento, o governo goiano em muitos momentos faz alusão às organizações sociais como parceiras privadas, o termo é encontrado nos editais de chamamento e na minuta do contrato de gestão. No MROSC a parceria é definida como:

Conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (BRASIL, 2014b, p. 2).

Mesmo estando definida assim na lei, parceria tem outros sentidos, e por isso, opta-se aqui pelo uso do termo entre aspas, pois Adrião (2018a) atenta para o fato da expressão “parceria” estar servindo mais para encobrir os objetos de análise do que para explicá-los. Não sendo uma relação colaborativa, como pressupõe o uso da palavra “trata-se de processos pelos quais a educação pública brasileira, entendida como aquela financiada e gerida pelo Poder Público, conforme indicado na Lei de Diretrizes e Bases – Nº 9394/1996, subordina-se formal e concretamente ao setor privado com fins de lucro” (p. 9).

O principal objetivo da pesquisa é analisar o programa de contratos de gestão na educação goiana, visando compreender seus pressupostos, justificativas e

desenhos. O objetivo é relevante justamente porque o modelo é sugerido por uma rede de empreendedores políticos, incluindo organismos internacionais, consultores nacionais e internacionais, instituições sem fins lucrativos e agentes que transitam por diversos cargos do poder executivo. Além disso, os contratos de gestão com OSs são adotados amplamente em outras áreas sociais, como saúde, cultura e ciência e tecnologia.

Outros objetivos também serão relevantes para a elaboração da investigação, assim como, questionamentos que auxiliarão a apreender as nuances apresentadas na política pública e possibilitarão um olhar crítico ao contexto em que ela se insere.

No capítulo 1, tudo isso é discutido detalhadamente, a fim de tornar explícita a trajetória percorrida ao longo da pesquisa. O capítulo apresenta as opções metodológicas e a estrutura de organização que se julgou adequada para oferecer um entendimento da lógica que orientou e significou esta investigação. A descrição da trajetória metodológica também é apresentada, visando explicitar como foi construída, de acordo com os objetivos e frente aos percalços apresentados ao longo do trabalho. Ainda no primeiro capítulo, são desenvolvidas discussões do campo da análise de políticas públicas, buscando destacar os conceitos que orientaram o olhar sobre a política observada, o entendimento das diversas fases das políticas públicas e algumas aproximações desse debate com o programa analisado.

No segundo capítulo, o propósito é trazer à tona o contexto que dá suporte para a proposição desses modelos de escola no Brasil, a iniciar pelo debate acerca dos tipos de administração pública e a relação com o neoliberalismo. A reforma gerencial brasileira iniciada nos anos 1990 também serviu para explicar o processo de privatização⁹ e é o berço das OSs, que, atualmente, são as “parceiras” privadas apontadas como ideais para os contratos de gestão com escolas públicas. Por fim, debate-se com o referencial teórico sobre o movimento de privatização da educação pública, mercantilização e quase-mercado.

⁹ A reforma gerencial caracterizava a prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado por meio de organizações sociais como “publicização”. Entretanto, opta-se por utilizar o termo “privatização” ao considerar a complexidade desse movimento, que vai além da venda de patrimônio público e engloba outras formas de transferência de recursos públicos e responsabilidades do Estado.

No capítulo seguinte, o terceiro, o intuito é aprofundar a discussão acerca das escolas *charter*, buscando resgatar seu histórico e contextualizar a proposta que serve de referência para a formulação da política pública goiana. Também debate-se a respeito dos resultados apresentados pelas *charter schools* e controvérsias em relação a eles. Ainda nesse capítulo, expõe-se indícios da proposição de políticas inspiradas nas *charter* no Brasil, com várias redes públicas de ensino manifestando a intenção de implementar programas semelhantes. Além de discutir sobre movimentos que ocorrem no legislativo no sentido de acolher a maior participação de organizações sociais na prestação de serviços públicos educacionais.

No quarto capítulo é apresentada a análise do programa goiano de contratos de gestão na educação básica, aborda-se suas justificativas, marco legal, pressupostos, influências e desenho. Expõem-se também as inferências realizadas a partir da análise dos documentos normativos e informativos das políticas. É o espaço onde são desenvolvidas as questões relativas às maneiras como a política se modifica e encontra soluções para os problemas não previstos. Destacam-se as idiossincrasias do modelo goiano, que, apesar da inspiração internacional, se transforma a partir das relações estabelecidas localmente. São aspectos que ganham mais espaço aqui: a relativa autonomia das instituições escolares; o tipo de gestão que se propõe; as estratégias traçadas para atingir os objetivos divulgados; a relação entre o modelo gerencial e o burocrático; as formas de controle e supervisão; e etc.

O capítulo de número cinco relata a tentativa de implementação do programa, com os entraves e as resistências encontradas, descreve as ações do governo intencionando concretizar a política pública, a participação das organizações sociais nos certames, a atuação do Ministério Público de Goiás (MP-GO) que impediu a transferência da gestão para OSs e a mudança de postura ao final da gestão do governo estadual que se encerrou em 2018.

Por fim, as considerações finais retomam as reflexões iniciais e os achados da pesquisa. Analisa-se o que foi desenvolvido em Goiás para tentar contornar as incompatibilidades do modelo com a legislação educacional brasileira para responder as questões da investigação. Também confronta-se o discurso da política com o que efetivamente foi proposto e são realizadas ponderações a respeito do

desfecho e das possibilidades para implementação de modelos inspirados em *charter schools* que ameaçam conquistas históricas da educação brasileira.

CAPÍTULO 1 – CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, são expostas as escolhas metodológicas geradas ao longo da trajetória da pesquisa, buscando dar coerência aos objetivos e questões traçadas para a compreensão do objeto investigado. Na última seção, são explicitadas as ideias do campo da análise de políticas públicas que servem para embasar o desenvolvimento do trabalho. Essas discussões orientaram o olhar sobre a proposta estudada e ajudaram na formulação das questões de pesquisa.

1.1 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA DA PESQUISA

Na presente pesquisa, pretende-se realizar uma análise do ponto de vista, principalmente, da formulação da política pública¹⁰, buscando compreender de que forma a mesma foi desenhada, como a proposta se relaciona com o contexto legal brasileiro e, mais detalhadamente, com as questões locais.

O programa de contratos de gestão na educação goiana se apresenta como inspirado nas *charter* e, mesmo sem sua efetiva implementação, têm servido de exemplo para outros estados que visitaram Goiás com a intenção de conhecer a proposta, como Paraíba, Rondônia e Ceará. Nesse cenário, a questão que orientou o desenvolvimento da pesquisa pode ser sintetizada da seguinte forma: quais são as idiossincrasias do programa analisado e de que forma ele é pensado para atingir seus objetivos? Em outras palavras, o que se pretende é apreender o que há de novo na proposta, se houver, e de que forma esse modelo acentua os processos de privatização da escola pública.

Diversos questionamentos surgiram e, por isso, destaca-se também outra pergunta relevante: como o programa foi se transformando localmente no contexto estudado? Perseguindo essa interrogação, será possível compreender as especificidades do programa, já que ele não foi importado de forma absoluta, mas

¹⁰ Fase do campo da análise de políticas públicas que será abordada com mais profundidade na próxima seção.

se transforma na relação entre a inspiração internacional (*charter*) e as questões locais.

Ainda nessa linha, inquire-se: quais são os pressupostos? Ou seja, essas políticas se sustentam em uma teoria causal adequada? A indagação deve auxiliar na percepção das coerências e incoerências dos discursos em relação aos seus objetivos. Espera-se chegar a um entendimento sobre as ligações das experiências com as *charter*, isto é, perceber se essas políticas preservam as características essenciais dos modelos internacionais.

Quais as semelhanças e diferenças apresentadas pelo programa? Essa pergunta deve possibilitar o enfoque nas características específicas do modelo proposto em Goiás, considerando que na proposta, foi necessário criar soluções próprias para aspectos como forma de seleção do “parceiro” privado; mecanismos de controle e fiscalização; grau de autonomia de gestão; forma de contratação de profissionais da educação, etc.

Partindo das questões maiores pensadas a priori, muitas outras foram surgindo, perguntas mais específicas que perseguiram o entendimento das diversas fases da política. Entre elas estão: quais são as inspirações e motivações da política? Quais foram os agentes que participaram de sua construção? Quais são as principais mudanças propostas para as escolas? Como será realizado o controle, o acompanhamento e a avaliação? Existem mecanismos previstos para melhoria do desempenho? Como os professores e outros funcionários serão alocados nas escolas? Quais são os formatos de financiamento? O investimento por aluno nas *charter* é igual ao investimento das outras escolas públicas? Existe economia de recursos públicos? Há previsão de construção de novas escolas ou somente a atribuição da gestão de escolas já existentes? Quem são os entes privados e como eles são selecionados? Essas são questões motivadoras que nem sempre poderão ser respondidas, mas servirão como suporte para o entendimento da política pública.

A construção da abordagem metodológica foi orientada por essas e outras questões. Para respondê-las e perseguir os objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa qualitativa, com a abordagem da análise documental.

A investigação também se apoiou em um conjunto de textos que fundamentaram a compreensão do objeto e orientaram as escolhas de pesquisa. Sobre políticas públicas e políticas educacionais, os seguintes autores foram importantes: Melo e Silva (2000); Oliveira (2012); Rua e Romanini (2013); Sabatier (1986); Saravia (2006); Souza (2006); Viana (1996); Tripodi (2014); e Souza e Oliveira (2003). Para o entendimento da reforma do Estado brasileiro, do Estado gerencial e das organizações sociais, o aporte foi fornecido por: Bresser-pereira (1997; 1998; 2010); Pó e Abrucio (2006); Sano e Abrucio (2008); e Lima e Gandin (2012). Para apreender as discussões acerca das *charter* em outros países, aponta-se para as contribuições de: Adrião (2014); Ravitch (2011; 2013a); Whitty e Power (2002); Raymond (2012); Budde (1988); Klees e Edwards Junior (2015); Krawczyk (2002); Edwards Junior e Hall (2017); Camargo e Gomes (2014); Corrêa e Oliveira (2014). Por fim, mesmo com a escassez de pesquisas sobre *charter* em contexto brasileiro, os seguintes trabalhos foram selecionados e contribuíram para a análise: Adrião (2014); Pereira (2017); Sardinha (2013); Fernandes (2013); Dias e Guedes (2010); Domiciano (2017); e Gawryszewski, Motta e Putzke (2017).

A pesquisa documental é entendida, aqui, como “um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência” (BARDIN *apud* TRIPODI, 2014, p. 30). Assim, a análise documental servirá ao propósito de transformar um documento primário, que não passou por nenhum tratamento científico, em um documento secundário que o retrate. O processo ocorre por meio de recorte de informação, divisão em categorias, indexação e inferências.

Na pesquisa, foram coletados documentos como leis, portarias, editais, relatórios de gestão, jornais e entrevistas para meios de comunicação, pois partilha-se do entendimento de Severino (2007), segundo o qual documentos são entendidos no sentido amplo:

(...) ou seja, não só documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nesses casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise (p. 123).

Os principais documentos que fizeram parte da análise documental são aqueles que compõem o marco legal para a participação de “parceiros” privados na gestão de escolas públicas, assim como os textos gerados pelos formuladores das políticas estudadas como declarações a jornais e entrevistas. A princípio, a pesquisa documental se apresentou como necessária para captar o contexto em que o objeto de estudo se situa, pois a formulação das políticas se mostrou complexa e repleta de entraves. Já a análise documental buscou também informações acerca dos desenhos, especificidades, teoria causal e agentes envolvidos.

Nessa trajetória, os primeiros passos, após a definição do objeto, foram a coleta e a avaliação preliminar dos documentos. Pimentel (2001) explica que essa etapa é

Um processo de garimpagem; se as categorias de análise dependem dos documentos, eles precisam ser encontrados, extraídos das prateleiras, receber um tratamento que, orientado pelo problema proposto pela pesquisa, estabeleça a montagem das peças, como num quebra-cabeça” (p. 180).

A coleta resultou na indexação dos documentos, organizados em: (1) marco legal; (2) normativos: editais, minutas de contratos, manuais e regimentos; e (3) informativos.

QUADRO 2 - FORMAS E PROCEDIMENTOS DE INDEXAÇÃO DOS DOCUMENTOS

Grupo de documentos	Objetivo	Fonte	Tipo	Indexação
Legislação federal.	Fornecer informações sobre o aporte legal do programa proposto em Goiás.	Sítio do Planalto.	Leis, decretos etc.	Marco legal.
Legislação de Goiás.	Coletar informações a respeito da legislação que suporta os contratos de gestão na	Sítio do governo do estado de Goiás e da controladoria do estado de	Leis, decretos, resoluções, etc.	Marco legal.

	educação goiana.	Goiás.		
Documentos da SEDUCE-GO.	Prover dados específicos sobre o objeto de estudos.	Sítio da SEDUCE-GO.	Editais, minuta dos contratos de gestão, ata das reuniões para seleção das OSs, comunicados da SEDUCE-GO para a sociedade.	Normativo.
Documentos e notícias do MP-GO.	Compreender o processo de embargo.	Sítio do MP-GO.	Recomendações, ação civil pública com pedido de liminar e notícias publicadas pelo MP-GO.	Normativo e informativo.
Documentos informativos.	Guarnecer a pesquisa de explicações adicionais dadas pelos formuladores do programa em meios de comunicação.	Sítio da SEDUCE-GO.	Reportagens e entrevistas replicadas no sítio da SEDUCE-GO.	Informativo.

FONTE: O autor.

Foram coletados documentos referentes à regulamentação nacional que estabelece os parâmetros para a formalização dos contratos de gestão e parceria público-privada, a saber: Emenda Constitucional N. 19 de 1998; Lei Federal N. 9.637 de 1998; Lei Federal N. 9.790 de 1999; Decreto Federal N. 3.100 de 1999; Lei N. 11.079 de 2004; Lei N. 13.019 de 2014; ADIN N. 1.923/DF de 1998. A análise desses documentos teve como objetivo compreender a legislação que fornece condições legais para a formulação das políticas.

No âmbito do estado de Goiás, foram analisadas as seguintes normas: Lei N. 15.503, de 2005; Lei Estadual N. 18.982, de 2015; o Decreto Estadual N. 8.469, de 2015; o despacho N. 596/2015; os editais de chamamento para os contratos de gestão com as organizações sociais (avisos de chamamento público Nº 001/2016, Nº 003/2016, Nº 001/2017 e Nº 002/2017); além de portarias e decretos que

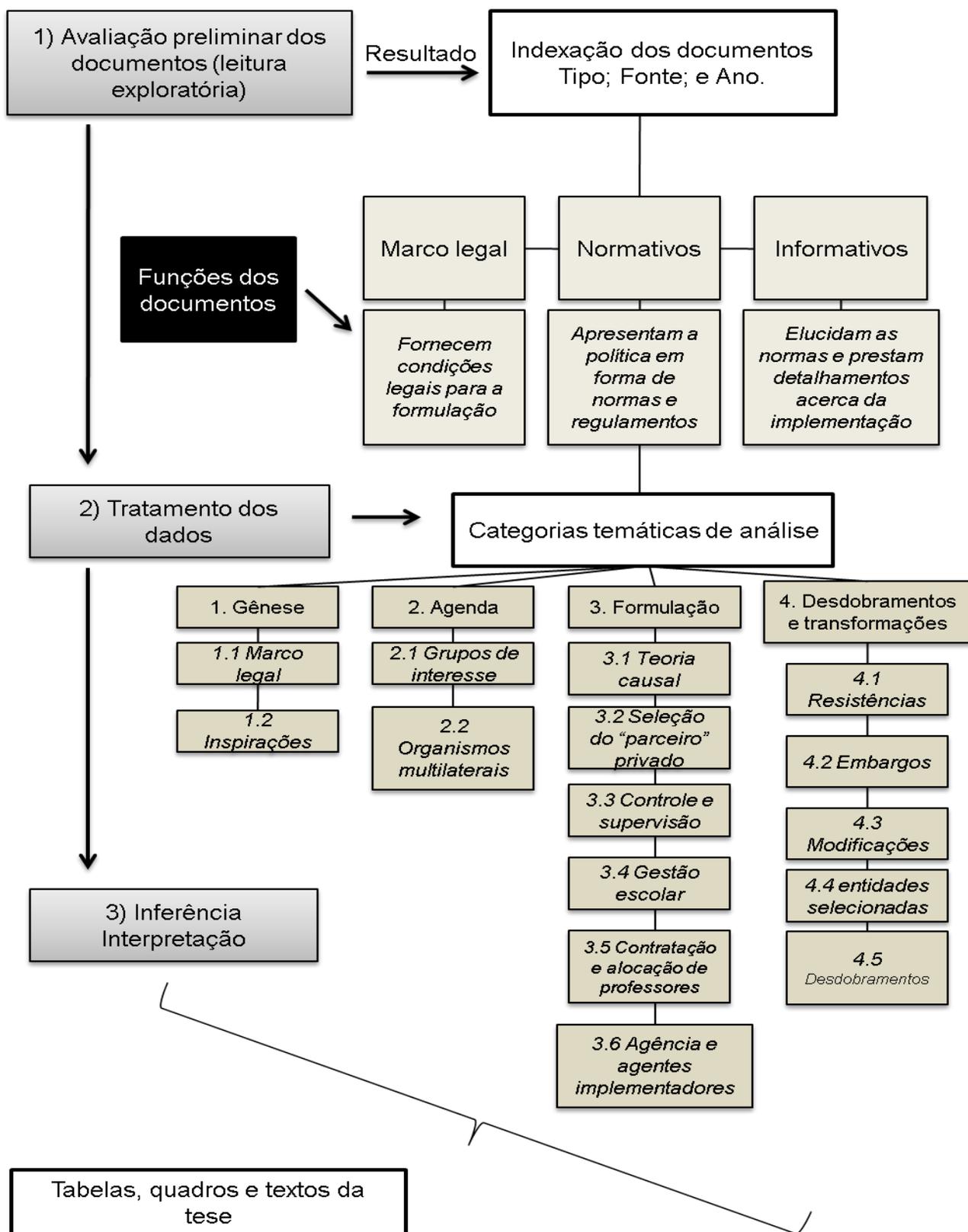
regulamentam a qualificação das OSs e constituição de comissões encarregadas dos procedimentos de seleção.

Todos esses textos apresentam a política já traduzida em normas e regulamentos, sendo possível apreender sua trajetória, suas modificações e suas opções. Além desses escritos normativos, documentos informativos elaborados pelas Secretarias de Educação, declarações concedidas por representantes do poder executivo e reportagens de jornais e revistas também compuseram o *corpus* de pesquisa, como pode ser visto no quadro 2. Aqui, foram encontrados os documentos que elucidam o texto da política e prestam detalhamentos sobre ela. Foram localizados textos que objetivavam expor para professores, gestores e comunidade escolar os pressupostos e objetivos do modelo adotado no contexto pesquisado, além das justificativas para as opções dos formuladores. O programa goiano causou muita repercussão nos meios de comunicação do estado. Na impossibilidade de realizar um levantamento sistemático dos jornais locais, pois seria necessário uma pesquisa só para isso, optou-se por buscar os textos informativos compartilhados no sítio da SEDUCE-GO, e posteriormente, somaram-se a estes, os textos informativos publicados no sítio do MP-GO, que intencionavam explicar as recomendações e embargos propostos pela instituição.

Com o intuito de apreender nuances das políticas que permitissem inferências e caminhos para responder as questões de pesquisa, foram selecionados esses documentos para compor esse *corpus*. Para a análise, a pesquisa debruçou-se nos textos que regulamentam os desenhos das políticas, como editais de chamamento e seleção do “parceiro” privado, minutas dos contratos de gestão, manuais, regimentos, etc. Os documentos informativos também são apresentados como meios de auxiliar a compreensão dos documentos normativos.

A Figura 1 representa o fluxo da pesquisa documental, e busca ilustrar a trajetória metodológica percorrida e as categorias analíticas encontradas.

FIGURA 1 - FLUXO DA PESQUISA DOCUMENTAL



FONTE: O autor¹¹.

¹¹ A figura apresenta a trajetória de pesquisa do autor com base no esquema proposto por Cavalcanti (2016).

Para auxiliar na sistematização desses processos, foi utilizado o software de análise qualitativa Atlas Ti versão 7.5.7. O programa ajuda a aglutinar todos os documentos analisados e organizar em categorias, entre outras funções. Por meio do software, fez-se a inclusão do *corpus* e foi realizada uma leitura exploratória, estabelecendo o primeiro contato com os materiais e construindo as primeiras percepções acerca dos temas a serem posteriormente trabalhados.

Assim, durante a leitura exploratória foi possível o surgimento de questionamentos que perpassaram essa primeira etapa da análise, algumas questões vão ao encontro daquelas pensadas à priori, mas são reproduzidas aqui para uma descrição mais fidedigna do caminho percorrido pela pesquisa. São elas: (1) como a contratação de OSs se apresenta na agenda educacional do governo como alternativa para a melhoria da qualidade da educação? (2) como a política inspirada nas *charter* é proposta em Goiás? (3) os pressupostos da política se sustentam e são coerentes com o desenho proposto? (4) quais são as principais mudanças propostas para as escolas? (5) Como se estabelece o processo de alocação de professores e outros funcionários? (6) Quais são os instrumentos de acompanhamento e supervisão? (7) Quais são os mecanismos sugeridos para induzir a melhoria de desempenho e eficiência na gestão de recursos?

A partir das primeiras impressões, provenientes da leitura exploratória foi possível identificar algumas premissas presentes nos documentos, a saber: (1) o programa de contratos de gestão na educação goiana tem inspiração nas escolas *charter* americanas e inglesas; (2) acredita-se que a gestão privada seja capaz de fornecer maior eficiência para as escolas; (3) o “parceiro” privado tem autonomia para contratar e demitir funcionários, mas está sujeito a supervisão e controle por parte da secretaria de educação; (4) o controle será realizado, também, por resultados como índices de proficiência, taxa de aprovação, taxa de abandono, taxa de transferência, taxa de distorção idade/série, índice de liquidez seca¹², frequência dos estudantes e satisfação com a merenda escolar; (5) em Goiás, a ideia de separação entre gestão administrativa (diretor da OS) e gestão pedagógica (diretor eleito), parece não se sustentar, pois a OS precisa cumprir metas pedagógicas; (6) a política pública se apresenta como modelo para outros estados e municípios.

¹² Refere-se a capacidade de pagamento da OS frente a suas obrigações.

Na sequência, foram definidas as categorias de análise, que talvez seja a etapa mais trabalhosa da análise documental, uma vez que implica um constante processo de retorno da teoria aos dados coletados e vice-versa, um processo complexo de transformação dos dados em categorias temáticas de análise.

Assim, também com auxílio do software Atlas Ti, extraíram-se do corpo dos textos as unidades necessárias para a categorização. Observando todas essas questões e objetivos da pesquisa, foram definidas as categorias temáticas.

Por sua vez, a *categorização* consiste em agrupar dados de acordo com a similitude que apresentam. Os critérios desta semelhança podem ser semânticos, o que origina categorias temáticas, sintáticos, definindo as categorias a partir de verbos, adjetivos, substantivos e outros. A categorização pode fundamentar-se ainda em critérios léxicos, entretanto, a categorização deve fundamentar-se em apenas um destes critérios. As categorias são o produto de um esforço de síntese, no qual extraem-se de uma mensagem seus aspectos mais importantes. As categorias podem ser definidas *a priori* ou surgir a partir dos dados (SANTOS; SOARES; FONTOURA, 2004, p. 4).

A opção foi por escolher as categorias a partir da leitura exploratória e com o embasamento teórico fornecido pela pesquisa bibliográfica. Partindo dessa leitura, sinais, tópicos e expressões foram sendo reunidos para formar as categorias que apontam para as tendências mais evidentes do *corpus*. André (2000) explica que

A formação de categorias também envolve procedimentos variados. Algumas dessas categorias analíticas podem derivar diretamente da categorização teórica que constitui o referencial de apoio. Outras surgirão a partir do próprio conteúdo das anotações feitas, especificando ou expandindo as categorias iniciais (p. 44).

André (2000) também chama atenção para a necessidade de uma leitura exaustiva dos dados analisados até chegar no que foi chamado de “impregnação” do conteúdo. Assim, vão aparecendo as questões mais pungentes e significativas que fornecerão pistas para o entendimento do fenômeno estudado. Por isso, “é importante ainda que o pesquisador não se restrinja ao conteúdo manifesto das anotações, mas procure aprofundar-se, desvelando mensagens implícitas, dimensões contraditórias e pontos sistematicamente omitidos” (p. 44).

No momento posterior à leitura exploratória, as categorias foram sendo adaptadas, suprimindo, mesclando ou criando novas categorias de acordo com as descobertas apresentadas pelos dados. As categorias temáticas organizam-se

visando analisar o processo e compreender: (1) a *gênese* da política; (2) a *agenda*; (3) a *formulação*; e (4) os *desdobramentos e transformações*¹³.

Como pode ser visto na Figura 1, na categoria (1) *gênese* há ainda a seguinte subdivisão: (1.1) *marco legal*; e (1.2) *inspirações* da política. A (2) *agenda* tem ainda as subcategorias: (2.1) *grupos de interesse*; e (2.1) *participação de organismos multilaterais*. A categoria (3) *formulação* foi organizada da seguinte forma: (3.1) *teoria-causal*; (3.2) *seleção do “parceiro” privado*; (3.3) *controle e supervisão*; (3.4) *gestão escolar*; (3.5) *contratação e alocação de professores*; e (3.6) *agência e agentes implementadores*. Por fim, a categoria (4) *desdobramentos e transformações* é compreendida pelos os itens: (4.1) *resistências da comunidade escolar e sociedade*; (4.2) *embargos*; (4.3) *modificações*; (4.4) *entidades selecionadas*; e (4.5) *desdobramentos*.

Uma vez concluída a coleta e análise documental, os documentos analisados demonstraram grande potencial explicativo a respeito das tendências da política inspirada nas *charter*, mais especificamente, no contexto selecionado. As contribuições dos achados da pesquisa documental estão aqui representadas na forma de quadros, tabelas, e principalmente, nos textos que relatam as questões do programa goiano e inferências possíveis a partir delas.

Na próxima seção discute-se sobre o campo de análise de políticas públicas, abordando conceitos que auxiliaram nas escolhas da pesquisa e na análise do objeto escolhido.

1.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O modelo de organização de escolas públicas que delegam sua gestão para entes privados traduz-se em diversos tipos de políticas, que devem ser analisadas em suas complexidades. Assim, as discussões que se seguem objetivam explicitar o entendimento adotado aqui a respeito do campo de análise de políticas públicas,

¹³ As políticas apresentaram atrasos, entraves e mudanças ao longo do tempo. A dificuldade de analisar a implementação e as discricionariedades na “ponta” das políticas foi a razão pela opção de voltar o olhar às etapas preliminares. Mesmo sem desconsiderar a importância da implementação, acredita-se que, nos dados selecionados, estão contribuições importantes para compreender as questões colocadas.

apresentando discussões e conceitos que forneceram ferramentas teóricas para compreensão das questões em tela.

Não é tarefa fácil apontar uma única definição para o termo “políticas públicas”, pois o campo abarca diferentes posições, as quais Souza (2006) sintetiza:

Não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer (SOUZA, 2006, p. 24).

Nota-se a amplitude do conceito de política pública, que inclui ainda aquilo que um governo opta por não fazer. No entanto, para a autora, a definição mais conhecida é de Laswell (*apud* SOUZA, 2006) que argumenta que estudos e análises sobre políticas públicas necessitam ter em vista três questões: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (p. 24).

Em suma, é um campo amplo que se configura como multidisciplinar e comporta várias teorias e modelos analíticos. Entretanto, Souza (2006) ressalta que esse caráter holístico não significa incoerência teórica e epistemológica, mas sim a possibilidade de múltiplos olhares.

Rua e Romanini (2013), ao discorrerem sobre o assunto, sinalizam que a diversidade de definições conceituais, apesar de parecerem semelhantes, apresentam elementos que revelam compreensões bem diferentes. Porque algumas concepções dão maior foco à finalidade das políticas, como aquelas que se traduzem como “curso de ação escolhido para lidar com um problema” ou “conjunto de decisões inter-relacionadas referentes à seleção de objetivos e dos meios para atingi-los” (SARAVIA *apud* RUA; ROMANINI, 2013, p. 5).

Outros enunciados apresentam dois elementos com maior destaque: governo e sociedade. Assim, compreendem que “política pública” é definida por:

e) conjunto das atividades de um governo, diretamente realizadas por agentes públicos ou por agentes da sociedade, e que influenciam a vida dos cidadãos. f) curso de ação produzido por um governo que satisfaz uma necessidade e que se expressa na forma de objetivos estruturados em um conjunto de diretrizes, de caráter imperativo, aceitos pela coletividade” (*ibidem*, p. 5).

Já no próximo posicionamento, encontra-se a ideia que inclui tanto o que o governo realiza como o que deixa de realizar:

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (ibidem, p. 6).

Apesar da dificuldade em apontar uma resposta simples à pergunta “o que é política pública?”, é necessário compreender que as diferentes noções em torno do conceito derivam de sua natureza complexa. Para Saravia (2006), “não é uma ordenação tranquila na qual cada ator conhece e desempenha o papel esperado” (p. 29). O autor reconhece a sensação de desordem que afeta os cidadãos, mas não só, para ele “os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las” (SARAVIA, 2006, p. 29).

Por isso o desafio ao estudar políticas, pois deve-se buscar compreender as questões em tela por diferentes prismas, incluindo diversidade de dados e rigor na coleta e análise dos mesmos.

Para sintetizar, concorda-se com Souza (2006), que arremata a questão, afirmando ser possível entender política pública na perspectiva do campo de conhecimento que pretende “colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente), e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (p. 26).

Além de tudo, a autora explica que, no contexto de governos democráticos, é por meio das políticas públicas que os governos explicitam seus objetivos e transformam plataformas eleitorais em ações (SOUZA, 2006). Desse ponto, deriva a justificativa e importância para o estudo dessas políticas quando traduzidas em programas e projetos.

Análise de políticas públicas, fases e algumas aproximações com a pesquisa

Na literatura, encontram-se diferentes maneiras de estudar a política, que dependerão da perspectiva na qual se situa o pesquisador. Para Saravia (2006) essas perspectivas são:

1) estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas; 2) estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto; 3) estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas; 4) estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos; 5) informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões; 6) análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; 7) análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas (p. 31).

A fim de melhor explicitar as intenções do presente trabalho, cabe apontar para as duas primeiras perspectivas, pois se apresentam como mais adequadas ao contexto da pesquisa e ao programa analisado, porque estudar os “conteúdos políticos” permite compreender o desenho da política, quais bases a influenciam e quais desdobramentos se apresentam. No segundo ponto, referente ao “estudo do processo das políticas”, o intento é analisar a participação dos diferentes setores. Assim, busca-se desvendar também o potencial do modelo de gestão inspirado nas *charter* e suas implicações no processo de privatização da educação pública do estado de Goiás.

A política pública se estrutura basicamente em quatro fases: construção da agenda; formulação; implementação; e avaliação. Na literatura da área, cada fase é objeto de estudo de diferentes autores, que analisam seu desenvolvimento e divergem em alguns aspectos importantes. Nesse sentido, Viana (1996) explica que:

(...) os estudos examinam mais detidamente as duas fases intermediárias - formulação e implementação -, procurando, em alguns casos, superar certa tendência anterior de vê-las tão somente como tradução das atividades de decidir e executar (p. 6).

A importância atribuída a cada uma dessas fases é objeto de contestação, pois alguns estudos vão buscar a superação da concepção tradicional, que prega que a fase da implementação se restringe à execução de decisões realizadas na formulação.

Na visão clássica do ciclo de política, a implementação é entendida “como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (top down)” (MELO, SILVA, 2000, p. 5). Essa abordagem não considera os efeitos da própria implementação na formulação das políticas, ou melhor, o efeito retroalimentador que a implementação exerce sobre a formulação.

Ao analisar a política inspirada nas *charter*, o foco do trabalho está voltado principalmente para a fase da formulação. A implementação, mesmo sendo a fase onde efetivamente a política se concretiza, não é passível de ser analisada plenamente por conta da atualidade e entraves sofridos pelo programa goiano. Entretanto, a abordagem escolhida faz-se coerente para a discussão das questões em tela.

A outra fase excluída é a avaliação, que, para Saravia (2006), “consiste na mensuração e análise, a *posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas” (p. 34). Entende-se que, pela falta de maturidade do processo de implementação, não é possível inferir sobre a fase, muito menos compreender possíveis resultados.

Com relação à agenda, é o primeiro momento da política. Define-se a fase como período de inclusão de uma pauta na lista de prioridades de um governo. São as manifestações que caracterizam a passagem de um problema social para um problema público. Saravia (2006) explica que a análise da agenda “(...) designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia” (p. 33).

Nessa fase, os questionamentos giram em torno dos motivos para alguns problemas serem incluídos na agenda enquanto outros não são, ou por que algumas soluções são escolhidas em detrimento de outras. Kingdon (*apud* VIANA, 1996) discorre sobre três tipos de agenda: sistêmica, governamental e de decisão.

A primeira contém a lista de assuntos que são, há anos, preocupação do país, sem contudo merecer atenção do governo; a segunda inclui os problemas que merecem atenção do governo; a última, a lista dos problemas a serem decididos (p. 7-8).

Acerca da questão de como os governos definem suas agendas, Souza

(2006) aponta três respostas: (1) problemas são incluídos na agenda quando se identifica a necessidade de uma intervenção sobre eles; (2) quando um problema é reconhecido socialmente e se assume que algo deve ser feito a respeito, pois há uma consciência coletiva sobre o imperativo de enfrentá-lo; (3) os atores têm influência fundamental na seleção dos problemas que devem integrar a agenda, bem como das alternativas escolhidas para resolvê-los.

A melhoria da qualidade da educação já integra as agendas governamentais há tempos¹⁴ e aparece como uma justificativa para a adoção do programa de contratos de gestão em Goiás. De acordo com a SEDUCE-GO (2015), “o principal objetivo das OSs é tornar mais ágil a gestão das unidades, buscando a redução da burocracia e dos custos, focando na melhoria da qualidade do ensino” (p. 3).

O texto da política sustenta que a maior eficiência – traduzida em redução de custos, burocracia e métodos de gestão – deve levar à melhoria da qualidade. Essa qualidade está diretamente relacionada à melhoria da proficiência, e, no caso de Goiás, esses índices compõem as metas impostas em contrato às OSs¹⁵.

No que tange à formação da agenda, interessa a este trabalho compreender como a gestão privada de escolas públicas se firma na agenda educacional como alternativa ou solução para a melhoria da qualidade da educação.

Outra fase importante para a perseguição dos objetivos em pauta é a formulação. É a ocasião em que as alternativas são elaboradas e selecionadas para interferir no problema identificado na formação da agenda (VIANA, 1996). Nessa etapa, além da seleção e especificação da “solução” considerada mais adequada, ocorre também: (1) divulgação da decisão escolhida; (2) definição dos objetivos; (3) e demarcação do marco jurídico, administrativo e financeiro (SARAVIA, 2006).

O desenho da política é definido também nessa fase e, para Souza (2006),

¹⁴ Segundo Moreira e Kramer (2007) a qualidade da educação é um fenômeno complexo e polissêmico que possui determinações intraescolares (currículo, formação docente, gestão escolar, etc.) e extraescolares (condições de vida da população, capital econômico e cultural das famílias dos alunos, entre outros). No entanto, Enguita (1994) explica que é possível identificar a predominância da concepção da qualidade, que é medida por meio de grandes avaliações de desempenho dos alunos, entre outros resultados quantitativos, como “taxas de retenção, taxas de promoção, egressos dos cursos superiores, comparações internacionais do rendimento escolar, etc.” (p.98).

¹⁵ Ver Seduce-GO (2016d) e os outros editais de chamamento que apresentam as minutas dos contratos a serem celebrados com as OS, incluindo as obrigações e responsabilidades do “parceiro” privado.

apesar de ser responsabilidade do governo, pode ser influenciado também por grupos de interesse e movimentos sociais. Isso ocorre em maior ou menor grau, dependendo do tipo de políticas e coalizões que formam o governo.

Para Viana (1996), essa fase pode ser subdividida em outras três, a saber,

Primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora (p. 13).

Documentos como o Despacho Nº 596/2015 e editais de chamamento (Nº 001/2016, Nº 003/2016, Nº 001/2017 e Nº 002/2017) apresentam o texto da política, ou seja, a política formulada, indicando estudos técnicos, opções ideológicas, razões econômicas e motivações para as escolhas do governo a respeito do programa goiano. Os textos são importantes também por indicar o desenho da política, ou seja, os papéis atribuídos a cada agente envolvido na implementação, os critérios de avaliação, montantes de recursos, formalização de regras etc.

Se na formulação são elaborados os instrumentos legais que traduzirão as ideias em orientações normativas, é na implementação que tudo isso ganha concretude. Como argumentam Rua e Romanini (2013), “uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre as soluções de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc” (p. 90).

Assim, a implementação é um processo de diversos estágios, em que se objetiva materializar as decisões tornadas públicas na fase de formulação.

A implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que incluem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos (RUA; ROMANINI, 2013).

Na literatura das políticas públicas, essa relação entre formulação e implementação é colocada em xeque. Não há consenso e alguns autores atribuem importância maior para uma do que para outra. Apontam-se duas principais abordagens para o entendimento da implementação da política, mas também para o aconselhamento dos agentes envolvidos no processo. São os modelos: *top-down* e *bottom-up*.

1.3 IMPLEMENTAÇÃO: ABORDAGENS *TOP-DOWN* E *BOTTOM-UP*

A abordagem *top-down* deriva do pensamento racionalista e do modelo weberiano de organização burocrática. Racionalista por afirmar que “a implementação consiste em um conjunto ordenado de atividades-meio para alcançar objetivos previamente estabelecidos” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 92). Já a questão da burocracia, no modelo weberiano, refere-se à separação entre política e administração, de forma hierárquica. Em outras palavras, enquanto os formuladores se encarregam da política, deseja-se que os burocratas implementadores sejam eficientes na administração das ações. Nessa perspectiva, a formulação adequada não deixa espaço para desvios de percurso e, se há insucesso na implementação, deve-se a alguma fragilidade no momento de elaborar o desenho e estabelecer as diretrizes da política.

Sabatier (1986) propõe-se a realizar uma revisão da literatura acerca da implementação de políticas, com ênfase nas forças e fraquezas das abordagens conhecidas como *top-down* e *bottom-up*. Na primeira geração dos estudos sobre implementação, as pesquisas analisavam casos únicos e chegavam a conclusões pessimistas sobre a capacidade dos governos de implementação de seus programas. A segunda geração é caracterizada por estudos mais analíticos e comparativos, que explicam a variação no sucesso da implementação em programas governamentais, referenciando-se em variáveis específicas e quadros conceituais. Esses autores mantiveram a mesma abordagem *top-down* dos autores anteriores, partiram do processo decisório e examinaram em que medida os objetivos da política foram alcançados ao longo do tempo e seus motivos.

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, uma abordagem diferente surgiu em resposta às fragilidades da perspectiva *top-down*. Ao invés de começar pelo processo decisório, os adeptos da abordagem *bottom-up*, iniciaram pelos múltiplos atores que interagem em nível operacional em um problema específico. O foco estava nas estratégias perseguidas por vários atores na busca por seus objetivos. Tais estudos demonstraram que os atores locais muitas vezes desviavam os objetivos prescritos na formulação em prol de seus próprios fins, o que será melhor detalhado posteriormente.

Retornando à abordagem *top-down*, Sabatier (1986) explica que sua principal característica é que ela inicia com uma decisão política de funcionários governamentais, para então perguntar:

Em que medida as ações de implementadores e público alvo são consistentes com essa decisão política? Em que medida os objetivos são alcançados ao longo do tempo, ou melhor, a extensão dos impactos da política é consistente com os objetivos propostos? Quais foram os principais fatores que afetaram os resultados e os impactos das políticas? Como a política foi reformulada ao longo do tempo com base em experiências? (p. 22, tradução nossa).

Nessa concepção, os principais atores são chamados de implementadores ou organizações/agências implementadoras e são oriundos da burocracia pública. Aqui, a implementação cabe especificamente aos burocratas, sobrando pouco ou nenhum espaço para os usuários e grupos de interesse. Além disso, para os adeptos da abordagem *top-down* os burocratas possuem – ou devem possuir – margem de decisão limitada a aspectos operacionais.

Sabatier (1986) busca sintetizar um grande número de variáveis em uma lista de seis condições necessárias para a implementação dos objetivos da política, construindo um quadro analítico que ajuda a compreender os “desvios de rota” e, segundo ele, até minimizá-los.

A primeira condição é que a política tenha objetivos claros e consistentes. Isso é essencial para fornecer um padrão de avaliação, além de ser um recurso legal importante para os agentes implementadores.

Fundamentar-se em uma teoria causal adequada é a segunda condição apontada por Sabatier (1986). Qualquer intervenção política traz em seu cerne uma teoria implícita a respeito de como realizar a mudança social desejada.

O terceiro ponto está relacionado à estruturação de um processo de implementação para melhorar o cumprimento por parte de implementadores e grupos-alvo. Baseado em Pressman e Wildavsky (*apud* SABATIER, 1986), aponta-se para uma diversidade de mecanismos legais, incluindo o número de pontos de veto, sanções e incentivos disponíveis para superar a resistência dos implementadores. Nesse aspecto, faz-se necessária uma ressalva: mesmo na abordagem *top-down*, existe uma preocupação com os agentes implementadores e o público-alvo da política. A diferença para os *bottom-uppers* é o entendimento de

que os problemas da implementação derivam de uma formulação equivocada. Ou seja, se as resistências contribuíram para o fracasso de uma política, isso ocorreu pela incapacidade do formulador de estruturar o desenho da política de forma a superar as discricionariedades¹⁶ dos implementadores.

O quarto ponto é diretamente articulado à captação de implementadores comprometidos e habilidosos. “Reconhecendo o aspecto discricionário inevitável dos implementadores, seu compromisso com os objetivos políticos e habilidade em utilizar os recursos disponíveis foram vistos como críticos” (SABATIER, 1986, p. 23, tradução nossa).

No quadro analítico proposto pelo autor, o apoio de grupos de interesse constitui o quinto ponto. Sabatier (1986) identifica a importância de manter o apoio de grupos de interesse e políticos do legislativo e executivo durante o processo de implementação também, e não somente nas fases anteriores.

O último aspecto levantado por ele se desenvolve em torno das ameaças que mudanças nas condições socioeconômicas podem representar para a política. Crises econômicas e mudanças de prioridades não podem minar o apoio ou fragilizar a teoria causal.

Nota-se que os três primeiros pontos têm a ver com a formulação, enquanto os outros se relacionam com o processo de implementação. Sabatier e Mazmanian (*apud* SABATIER, 1986) afirmam que o mais importante na análise da implementação das políticas é a identificação de variáveis que a afetam. Para eles, há três categorias de variáveis: (1) “tratabilidade” do problema a ser solucionado”; (2) capacidade dos dispositivos legais de estruturar favoravelmente o processo de implementação; (3) efeitos do contexto sobre o apoio aos objetivos da política.

A “tratabilidade” está relacionada ao grau de facilidade para lidar com o problema, por exemplo, tamanho do público-alvo, dificuldade técnica, exigência de mudança comportamental, etc. (RUA; ROMANINI, 2013). A segunda categoria de variáveis “ocorre por meio da definição de objetivos da política pública; da seleção

¹⁶ “Discricionariedade é a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito” (SILVA, 2006, p.2).

de agências implementadoras; previsão de recursos financeiros; (...) regulação dos critérios, oportunidades, mecanismos e canais de participação da sociedade” (ibidem, p. 95). Ou seja, se não houver um arranjo político-institucional claro, a política pode permanecer apenas como texto escrito, sem aplicação real.

O último grupo de variáveis destaca a “necessidade do apoio político superar obstáculos à busca de cooperação entre muitos indivíduos” (ibidem, p. 96). Aqui também se enquadram as condições tecnológicas e socioeconômicas que podem modificar o apoio do público, de grupos de interesse e dos poderes públicos.

Em suma, os adeptos da abordagem *top-down* acreditam que existem mecanismos legais para restringir a capacidade discricionária dos agentes implementadores que podem ser aplicados tanto no momento do desenho da política como ao longo do seu processo de concretização. Para exemplificar, Sabatier (1986) sugere que os formuladores podem escolher determinados implementadores em detrimento de outros, buscando reduzir os pontos onde existe a possibilidade de distorção dos objetivos da política.

Como já relatado, no início dos anos 1980, as pesquisas da área de políticas públicas começaram a evidenciar que as políticas sofriam grandes transformações no momento em que eram implementadas, algumas vezes, inclusive, os resultados das políticas não guardavam nenhuma relação com os objetivos propostos (RUA, ROMANINI, 2013).

Mello e Silva (2000) argumentam que a implementação foi vista como o “elo perdido” nos estudos sobre os resultados das políticas públicas. As explicações para a ineficiência da ação governamental nem sempre eram encontradas na fase de formulação. Para eles, “problemas não antecipados que surgem durante a implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos intransponíveis, os quais, por sua vez, podem levar as agências responsáveis a descontinuí-los” (MELLO, SILVA, 2000, p. 3).

Os estudos começaram a dar maior importância aos atores envolvidos na linha de frente, denominados por Lipsky (*apud* RUA, ROMANINI, 2013) como “burocratas de nível de rua”. Reconheceram que esses sujeitos eram dotados de certo grau de discricionariedade, enxergando isso como inerente à política pública, e não como resultado de uma formulação inadequada.

O modelo *bottom-up* passou a analisar as políticas baseado nessas percepções. Rompendo com o modelo weberiano de organização burocrática, ressalta-se também a função política dos burocratas responsáveis por entregar os produtos da política pública ao cidadão. Rua e Romanini (2013) explicam que “a implementação consiste em um conjunto de estratégias criadas pela burocracia de nível de rua para resolver problemas cotidianos” (p. 97). Assim, destaca-se a possibilidade de as políticas serem criadas em um sentido reverso do tradicional. As ações cotidianas vão sendo reconhecidas e se institucionalizando em patamares cada vez mais altos da estrutura governamental até serem formalizadas como políticas públicas.

Para Elmore (*apud* RUA, ROMANINI, 2013), a análise da política deve começar por um problema específico de implementação e, posteriormente, interrogar as soluções encontradas pelos agentes implementadores. “Deve-se identificar as redes de atores de todas as agências envolvidas na implementação e verificar como é que elas tentam resolver seus problemas” (p. 97).

No enfoque *bottom-up*, a implementação é continuação da formulação, de modo que sua separação é inviável. Não sendo possível, portanto, compreender a política em fases fragmentadas, a “hipótese central é que a tomada de decisões não antecede a implementação” (RUA, ROMANINI, 2013, p. 98). Colocando de outra forma, a formulação e a execução de uma política acontecem em um movimento único, sem hierarquia, sem a racionalidade pretendida pelos formuladores, um processo confuso e complexo.

São os “burocratas de nível de rua” que transformam programas e diretrizes em bens e serviços; eles enfrentam problemas de várias dimensões e precisam resolvê-los de maneiras que, muitas vezes, são imprevisíveis. Para Oliveira (2012):

Os cidadãos são beneficiados ou punidos pelo poder público por meio dos funcionários que trabalham nos guichês; nos consultórios; nas salas de aula; nos pátios dos presídios; nas esquinas das ruas. Todavia, o agente da base tem de ir além da execução dos programas, porque muitas vezes os formuladores deles não sabem o que querem atingir com eles ou não sabem como alcançar os objetivos deles (p. 1553).

No intento de arrematar a questão da abordagem da implementação adotada, é necessário explicitar a concordância com a visão apresentada por Mello e Silva (2000). Para eles, “a implementação pode ser melhor representada como um jogo

entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha” (p. 9).

As pesquisas vão demonstrar padrões dissonantes, nos quais “prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos” (MELLO, SILVA, 2000, p. 9), uma vez que os formuladores de políticas “enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm” (MELLO, SILVA, 2000, p. 9). Essas limitações decorrem da complexidade dos fenômenos sociais e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais. “Em um nível mais operacional, tais limitações são produto dos constrangimentos de tempo e recursos com que operam os formuladores” (ibidem, p. 9).

A divisão por fases descrita ao longo do texto é mais um artifício que auxilia a organização das ideias em torno do assunto. Na prática, essas fases não são fragmentadas ou estanques. Como Saravia (2006) afirma, “o processo nem sempre observa a sequência sugerida, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes” (p. 35).

Essas definições contribuem para direcionar o olhar do pesquisador no desenvolvimento da análise da política pública, pois cada fase agrega especificidades que devem ser entendidas como tal. Saber para onde olhar ajuda a guiar a análise, na medida em que é necessário compreender quais perguntas devem ser colocadas na formação da agenda ou na formulação, só para citar exemplos. Da mesma forma, é essencial perceber quais agentes atuam em cada fase e em quais delas há interferência de aspectos econômicos, políticos, eleitorais e culturais.

Ao elencar essas relações dinâmicas entre as fases da política, ilustra-se o que está sendo perseguido no decorrer da análise. Sublinha-se, aqui, que no desenvolvimento da pesquisa, a política é vista de forma dinâmica e viva. As relações entre as fases e a complexidade que isso acarreta são levadas em conta. A ideia é, onde for possível, olhar para as mudanças ocorridas na trajetória da política e seu efeito retroalimentador na formulação, além de analisar como as disputas ocorridas na discussão da agenda podem modificar os desenhos da política.

CAPÍTULO 2 – ESTADO GERENCIAL, ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E PRIVATIZAÇÃO

Neste capítulo, intenciona-se trazer à tona discussões que balizam as concepções da pesquisa, buscando situar a política pública estudada no contexto do Estado brasileiro e da agenda política educacional. O debate sobre Estado racional burocrático e Estado gerencial auxiliará na compreensão do programa inspirado nas *charter*, na medida em que explica sua teoria causal com a ideia da modificação na forma da prestação do serviço público de educação e a afirmação de que a melhoria das escolas pode ser alcançada com a introdução de novas formas de gestão.

Além disso, discute-se a configuração estatal à luz da reforma do aparelho do Estado, momento em que se introduz a concepção de OS na política social brasileira. Nesse mesmo contexto, as ideias de contratualização e publicização foram colocadas em destaque. Por fim, almeja-se situar as perspectivas das políticas estudadas nas discussões sobre privatização, mercantilização e quase-mercado, buscando observar os processos de privatização da educação brasileira pela ótica que melhor permite a compreensão de suas especificidades.

2.1 ESTADO PATRIMONIALISTA E ESTADO RACIONAL BUROCRÁTICO

De acordo com Oliveira (2012a), “as políticas tendem a refletir os diferentes papéis assumidos pelos Estados nacionais no decurso da história” (p. 16). Ao olhar para a memória da administração pública brasileira, é possível observar a transformação de um Estado que nasce da raiz patrimonialista, vai em direção a um Estado burocrático e, finalmente, apresenta características gerenciais. Isso não significa afirmar que quando um modelo aparece, outro é suprimido; por isso, convém destacar que esses papéis coexistem e que, em uma política pública, é possível encontrar características dos três modelos de organização do Estado.

O Estado patrimonialista se caracteriza pela falta de separação entre os limites do que é público ou privado. O Estado burocrático se apresenta no contexto do Estado moderno com a ideia de racionalidade e impessoalidade na

administração pública. O Estado Gerencial, ou Pós-burocrático, objetiva a eficiência na provisão de serviços públicos e “inspira-se nas estratégias de gestão das empresas privadas, e sua teoria foi chamada de Nova Gestão Pública” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 114). Antes de discorrer sobre o modelo de Estado que melhor representa a política pública estudada, o Estado Gerencial, cabe explicar as outras formas de organização da gestão pública.

Oliveira (2012a) afirma que o Estado absoluto surgiu no início da Idade Moderna, com as transformações advindas da origem do capitalismo e declínio do feudalismo. O Estado nas sociedades feudais era patrimonialista, isto é, “significa a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 26). Assim, a característica que definia esses governos era a “interpermeabilidade”, em outras palavras, a existência de fronteiras líquidas e flexíveis entre a coisa pública (*res publica*) e os bens privados de quem administra o Estado.

Nesse contexto, a administração pública burocrática surge como importante elemento para promover a impessoalidade nos bens e serviços públicos e tem como princípios a hierarquia funcional, o formalismo e a ideia de carreira (BRASIL, 1995). Bresser-Pereira (1998) ressalta que, no Estado burocrático, a democracia é considerada “o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao *rent-seeking*¹⁷ (p. 26).

Na perspectiva burocrática, a gestão pública diferencia-se da pessoa do governante, que, por meios racionais, deve administrar a provisão dos serviços públicos de acordo com os interesses da sociedade como um todo. Esse Estado, que se configurou nas sociedades modernas capitalistas inicialmente, é denominado, por Weber (*apud* OLIVEIRA, 2012a), como Estado racional moderno e caracteriza-se pelo predomínio do caráter racional legal, forma pela qual o Estado estabelece a relação de domínio. Assim, exerce-se esse poder por meio da burocracia, que é “entendida como a forma mais racional de exercício de dominação

¹⁷*Rent-seeking* é caracterizado como o ato do empresariado para obter vantagens de mercado por meio de influência sobre agentes públicos. Não se refere a atividades de corrupção, mas de atividades como *lobby*.

do Estado, pois alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade” (p. 19).

Dessa maneira, é preciso um controle *a priori* e processos rígidos de admissão de pessoal, compras e prestação de serviços, pois “parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas” (BRASIL, 1995).

Os princípios e formas de organização do Estado racional burocrático mostraram-se essenciais para promover a cisão com as ideias patrimonialistas; porém os mecanismos de controle e impessoalidade se transformaram “na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade” (BRASIL, 1995, p. 15). Esse problema é apontado como causador da ineficiência estatal, se tornando cada vez mais evidente, à medida que o tamanho do Estado foi aumentando.

O Estado racional-burocrático encontra eco na constituição do *Welfare State*, o Estado do Bem-Estar Social. Com a crise dos anos 1930, a ideia liberal de mercado livre perde força e abre espaço para o fortalecimento do Estado Social-Burocrático como disserta Bresser-Pereira (1997):

A grande crise dos anos 30 originou-se no mal funcionamento do mercado. Conforme Keynes tão bem verificou, o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social. Foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento (p. 9).

Dessa forma, o Estado orientado aos direitos sociais e ao pleno emprego, notabilizado pelo acréscimo do investimento em gastos sociais e o consequente aumento de seu aparato burocrático, foi visto como ineficiente e insustentável, sendo o maior argumento da releitura das ideias liberais com a ascensão do neoliberalismo, nas últimas décadas do século XX.

2.2 NEOLIBERALISMO E ESTADO GERENCIAL

O neoliberalismo surge como uma reação à crise fiscal dos anos 1970, visando à redução da intervenção estatal e dos gastos públicos. Apesar de não ser exatamente o mesmo fenômeno, os preceitos neoliberais vão confluir com alguns aspectos das ideias gerencialistas, como o aumento da eficiência por meio da organização do Estado, amparada em conceitos da gestão de empresas do setor privado. De acordo com Harvey (2008), a doutrina neoliberal se constitui como:

(...) uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio (p. 12).

Nessa orientação, o papel do Estado liberal se modifica: “enquanto o liberalismo clássico representa uma concepção negativa do poder do Estado, no sentido de que o indivíduo era tido como um objeto a ser libertado das suas intervenções” (APPLE, 2005, p. 37), o neoliberalismo norteia o Estado a criar os mercados apropriados, inclusive, em áreas sociais, e a fornecer condições que garantam o seu funcionamento.

O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da política e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado (HARVEY, 2008, p. 12).

Se a primeira reforma da administração pública brasileira foi a reforma burocrática, pode-se afirmar que a segunda foi a reforma gerencial. A administração pública gerencial surge na segunda metade do século XX, sob o argumento de enfrentar a crise fiscal causada pelo aumento dos investimentos na provisão de serviços públicos atrelados ao Estado de Bem-Estar Social. Para Bresser-Pereira (1998), esse modelo pode ser definido a partir das seguintes características:

Enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo, em definir procedimentos para contratação de pessoal; para compra de

bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para resultados (p. 28).

Essa reforma ocorre no Brasil, principalmente, a partir dos anos 1990 e tem como marco a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Anteriormente, existiram outros movimentos que apontavam para um Estado mais eficiente, como o Decreto-Lei 200, de 1967, que é identificado como uma primeira tentativa de superação da administração burocrática, seguido pela criação da Secretaria da Modernização nos anos 1970 e pelo Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND no início da década seguinte. Entretanto, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (BRASIL, 1995), a transição democrática iniciada em 1985 é apontada como motivo de paralisação das ações rumo à reforma gerencial, pois

embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. Um novo populismo patrimonialista surgia no país. De outra parte, a alta burocracia passava a ser acusada, principalmente pelas forças conservadoras, de ser a culpada da crise do Estado, na medida em que favorecera seu crescimento excessivo (p. 20-21).

Assim, apesar do avanço democrático, esses fatores teriam levado a um retrocesso burocrático, que se materializou na Constituição de 1988. De acordo com o documento, o engessamento da administração pública foi instituído, pois:

A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta (BRASIL, 1995, p. 21).

Sano e Abrucio (2008) explicam que a Constituição Federal de 1988 “tinha realçado os piores elementos do modelo burocrático, com o reforço da lógica dos procedimentos, a uniformização e o engessamento da estrutura dos órgãos públicos e da política de pessoal, somados ao baixo controle público da burocracia” (p. 66). Desse ponto de vista, a retomada burocrática gerou o abandono da trajetória no sentido gerencial e a reafirmação de aspectos da administração pública burocrática.

Afirma-se, então, que o marco da reforma gerencial nos anos 1990 aconteceu na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), com a criação do MARE e a ascensão de políticas neoliberais de ajustes fiscais. Apesar disso, Bresser-Pereira (2010) contesta o argumento de que a reforma do aparelho do Estado seja neoliberal. Para ele, “a administração pública gerencial é um fator de legitimação política do Estado Social e, dessa forma, neutraliza a tentativa neoliberal de reduzir os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado” (p. 112).

O preceito neoliberal que pregava a favor do Estado mínimo não se sustentava na reforma Gerencial. Se para a ideologia neoliberal o Estado deveria “apenas garantir os direitos de propriedade, deixando ao mercado a total coordenação da economia” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 22), a reforma gerencial acredita que o Estado deve permanecer público, com organizações não-estatais também públicas. Para Bresser-Pereira (1998), “direitos públicos são os direitos que nos asseguram que o patrimônio público, a *res publica*, entendido em sentido amplo, seja público – que seja de, e para todos, em vez de ser objeto de *rent-seeking*, e de ser privatizada por grupos de interesse” (p. 25).

O autor explica que uma das razões para a confusão entre esses dois conceitos, reforma gerencial e neoliberalismo, se deve ao fato de que “as técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam enfrentar a crise fiscal do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 31). Outro ponto importante está na necessidade de não olhar para as formas de organização do Estado de maneira fragmentada. A reforma burocrática não anula todos os aspectos patrimonialistas do Estado, assim como a gerencial não faz o mesmo com a organização burocrática. O ideal meritocrático característico do modelo burocrático weberiano não entrava em contradição com os planos da reforma gerencial e, na prática, ele foi aperfeiçoado.

Conforme explicam Sano e Abrucio (2008), “houve uma grande reorganização do Governo Federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública – antes desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado” (p. 66). Por isso, propõe-se uma visão mais sistêmica, na qual as reformas da administração pública não se sobrepõem, mas convivem com suas contradições e congruências. Se, conceitualmente, é possível demarcar essas distinções, nas políticas educacionais nem sempre a separação é tão evidente.

Apesar disso, entende-se aqui que a reforma gerencial se identifica com o neoliberalismo de terceira via, que para Guiot (2010):

(...) não tem nada de “terceira” – numa alusão à alternativa ao neoliberalismo e à social-democracia do *Welfare State*: cunhada por seus protagonistas como “novo progressivismo”, “esquerda modernizadora”, “socialdemocracia modernizadora”, “governança progressiva”, “centro radical”, ou “nova esquerda”, na verdade a terceira via é realmente um programa político-ideológico destinado a dar uma continuidade consensual ao projeto neoliberal, se esforçando em atribuir novas roupagens às formas de extração de sobretrabalho e de construção do consenso no capitalismo (p. 229).

Assim, Lima e Gandin (2012) argumentam que frente à crise global do Estado de Bem-Estar Social, a partir dos anos 1970, o neoliberalismo sugere a abertura dos mercados e o estabelecimento de um Estado Gerencial. Dessa forma, a relação entre Estado e sociedade civil é reconfigurada e o Estado, que antes era provedor exclusivo dos serviços públicos, passa a ter a função de gerenciá-los e fiscalizá-los. Apple (2003) explica que os neoliberais:

Orientam-se pela visão de um Estado fraco. Nesse caso, o que é privado é necessariamente bom e o que é público é necessariamente ruim. Instituições públicas como as escolas são “buracos negros” nos quais se derrama dinheiro – que depois parece sumir -, mas que não oferece em parte alguns resultados que sequer se aproximem do mínimo necessário. Para os neoliberais há uma forma de racionalidade que é mais potente do que qualquer outra – a racionalidade econômica (p. 44).

Dentro dessa lógica e considerando a capacidade de inserção desses valores no senso comum, Apple (2005) argumenta sobre a existência de um trabalho ideológico constante e sutil para a desvalorização dos serviços públicos e exaltação da iniciativa privada.

É preciso um trabalho ideológico criativo e de longo prazo e, ainda, as pessoas têm que ser forçadas a perceber que tudo que é público como “ruim” e o que é privado como “bom”. E qualquer um que trabalhe nessas instituições públicas deve ser visto como ineficiente e necessitado da sensata realidade da competição, para que trabalhe mais horas arduamente (APPLE, 2005, p. 41).

Essa maneira de formular políticas é defendida por grupos que estão em posições de poder no campo da educação, nos meios de comunicação, nas instituições-chave do Estado, bem como nas agências multilaterais. Ou seja, aqueles que defendem princípios gerenciais e neoliberais influenciam a criação das políticas educacionais e defendem soluções de mercado para o que seriam

problemas da educação. Assim, “os grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado” (MAINARDES, 2006, p. 51).

Além da esfera da formulação das políticas, a doutrina neoliberal tem a capacidade de se inserir no senso comum, utilizando valores que são caros às sociedades, como a liberdade.

Em suma, o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo (HARVEY, 2008, p. 13).

O autor alerta que ideais políticos, tais como dignidade humana e liberdade individual, foram incorporados como valores centrais das civilizações. Apple (2003), que analisa o projeto educacional da direita e a aliança denominada de modernização conservadora¹⁸, chama atenção para a questão e afirma que

Um dos objetivos mais importantes da atuação direitista é mudar nosso senso comum, alterando o significado das categorias mais básicas, as palavras-chave que empregamos para compreender o mundo social e educacional e nosso lugar nele (p. 11).

Assim, cria-se uma cultura de auditoria que busca envolver toda a sociedade. As políticas educacionais estão atreladas aos meios de controle e supervisão não somente pelo Estado, mas também pela sociedade em geral. A publicidade do ranqueamento dos índices de desempenho escolares, somada às avaliações em larga escala e à tentativa de padronização do currículo e do material didático favorecem o monitoramento do conteúdo ensinado e do ritmo do ensino.

Em lugar de uma sociedade de cidadãos, com poder democrático para assegurar a eficiência e o uso correto dos recursos coletivos, e contando largamente com a confiança no setor público, surgiu uma sociedade de “auditores”, que se preparam ansiosamente para auditorias e inspeções. Desenvolveu-se uma cultura punitiva de “tabelas de aferições” (*leaguetables*) – com a intenção de demonstrar a eficiência relativa e/ou a ineficiência de universidades, escolas e hospitais (LEYS *apud* APPLE, 2005, p. 39).

¹⁸ Apple (2003) estuda o projeto político-pedagógico dos Estados Unidos da América e traça um importante quadro teórico para compreender a modernização conservadora: aliança neoliberal e neoconservadora, apoiada pelo fundamentalismo religioso e pelo burocratismo tecnicista da classe média.

Ball (2006) defende que passamos por uma profunda transformação na provisão pública dos serviços sociais, como educação e saúde. Logo, cria-se um ambiente moral baseado na competitividade e na individualidade, em lugar da solidariedade e coletividade. Ele afirma ainda que:

Heuristicamente, essas mudanças devem ser situadas como parte de um processo mais amplo de transformação que Jessop descreve como a passagem do Estado de Bem-estar Keynesiano (*Keynesiano Welfare State* – *KWS*) para um Estado do trabalho Schumpeteriano (*SWS* – *Schumpeterian Workfare State*) (Jessop, 1994). De acordo com Jessop, essa transformação substituiu o discurso fordista de produtividade e planejamento por uma retórica de flexibilidade e empreendedorismo pós-fordista (BALL, 2006, p. 11-12).

Assim, o discurso da reforma gerencial mantém a relevância da manutenção dos serviços públicos, mas apresenta a necessidade de flexibilização do estatuto da estabilidade dos servidores públicos e argumenta a favor da publicização, que se refere à transferência da gestão de atividades e serviços não exclusivos do Estado para o setor público não-estatal.

Os contratos de gestão na educação utilizam a contratualização de resultados, na qual as avaliações externas exercem papéis importantes como instrumentos de monitoramento e controle, favorecendo a introdução da lógica gerencial no senso comum. Lima e Gandin (2012) explicam que

Outra mudança trazida pelas ideias gerencialistas para o âmbito educacional é a ênfase dada à avaliação, o que acarreta uma nova forma de controle por parte do Estado: ao invés de controlar/avaliar o processo, o gerencialismo foca o resultado. Na educação, tal pressuposto se traduziu, principalmente, em avaliações escolares (p. 81)

As políticas educacionais identificadas com as ideias gerenciais reforçam este propósito, introduzindo a realidade da competição em detrimento da solidariedade. Existem pressões que, em última análise, podem desviar a função social da escola para o cumprimento de metas que nem sempre se coadunam com a ideia de desenvolvimento pleno dos sujeitos, presente na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96. Todavia, cabe sempre ressaltar que essas intenções se transformam na prática escolar.

Sendo assim, instrumentos atrelados às políticas educacionais gerenciais promovem a performatividade nas instituições escolares. Para Ball (2005),

A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção (p. 543).

Tais mudanças são acompanhadas por movimentos de privatização e depreciação do serviço público, pois a estabilidade e os direitos trabalhistas característicos do setor público são opostos aos valores prezados no contexto pós-fordista, como competitividade e flexibilidade. Esses valores, de acordo com Ball (2011), fazem parte de um novo ambiente moral:

O que é alcançado com a introdução da forma de mercado na provisão pública não é meramente um novo mecanismo de alocação e distribuição de recursos, mas também a criação de um novo ambiente moral, tanto para consumidores quanto para produtores. Provedores públicos estão sendo introduzidos no que Plant (1992, p. 87) denomina uma “cultura dos interesses do self”. O mercado celebra a ética do que Nagel (1991) denomina o “ponto de vista pessoal” – interesses pessoais e desejos individuais – e obscurece e deprecia o igualitarismo relacionado ao “ponto de vista impessoal”. O que Nagel denomina “dualidade de pontos de vista”, e vê como uma base para a ética prática e a estabilidade moral – isto é, o nexo entre equidade e parcialidade –, é então colapsado. Isso é parte do que Bottery denomina a “pauperização das concepções morais na esfera pública” (1992, p. 93). A ideia de deliberar e planejar almejando o “bem comum” torna-se sem sentido (p. 26).

Para a pesquisa, importa compreender como esses conceitos se apresentam no programa analisado, voltando os olhares para a influência da reforma gerencial e para esse novo ambiente moral introduzido pela lógica de mercado no setor público, o que pode auxiliar na compreensão das questões postas.

2.3 PUBLICIZAÇÃO, ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E CONTRATUALIZAÇÃO

A publicização apresentava-se como estratégia do MARE para a reforma do Estado brasileiro. Em resumo, defendia-se que o setor público não estatal deveria assimilar a prestação de serviços públicos considerados não exclusivos do Estado, como saúde, cultura, assistência social e educação, ou seja, áreas que envolvem o interesse público, porém que não necessitam da ação direta estatal. Nesses setores, geralmente, o Estado já atua em conjunto com organizações privadas. Com a publicização, pretendia-se a redução da burocracia e a facilitação do controle

social, que seria possível por meio dos conselhos de administração e mecanismos de participação da sociedade (BRASIL, 1997).

Sano e Abrucio (2008) explicam que essas reformas do final do século XX em vários países do mundo estavam ancoradas nos princípios da Nova Gestão Pública e iam contra dois grandes problemas identificados no modelo burocrático: (1) o excesso de controle e processos que causam ineficiência; e (2) a pouca responsabilização dos servidores sobre a qualidade dos serviços sociais, o que resultaria na constituição de um Estado autorreferenciado, no qual o empenho dos funcionários estaria mais voltado aos processos do que ao público.

A Nova Gestão Pública baliza-se na combinação de flexibilização da gestão e aumento de instrumentos de *accountability*. Para Maroy (2013), *accountability* na educação costuma ser identificada como formas de controle baseadas em resultados que substituem as regulações burocrático-profissionais, geralmente, relacionadas aos processos. No entanto, também inclui mecanismos de transparência e participação pública, como ouvidoria, consultas públicas, conselhos e prestação de contas. Pó e Abrucio (2006) explicam que “controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora sejam, num regime democrático, indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle” (p. 686).

Em Sano e Abrucio (2008), são apontados três mecanismos que viabilizariam a concretização dos princípios da Nova Gestão Pública: (1) contratualidade de gestão, com introdução de metas, indicadores e responsabilização, ressaltando uma ideia de transparência dos governos que permita que os cidadãos tenham controle da atividade estatal; (2) pluralidade de provedores de serviços públicos, estabelecendo formas contratuais de gestão entre Estado e entes públicos não estatais; (3) funcionamento adequado dos mecanismos institucionais de controle.

As organizações sociais têm papel central nessa conjuntura, agindo por meio da celebração dos contratos de gestão com o poder público. Para melhor compreensão da proposta, faz-se relevante destacar que o PDRAE apresenta quatro setores da administração pública: (1) núcleo estratégico; (2) atividades

exclusivas; (3) serviços não exclusivos; (4) produção de bens e serviços para o mercado.

O primeiro refere-se ao próprio governo, setor onde são elaboradas as leis e as políticas públicas. “Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 41).

O segundo setor, atividades exclusivas, engloba os serviços que só podem ser oferecidos pelo Estado, como a previdência social básica, o serviço de desemprego, a política e o subsídio à educação básica.

O terceiro setor abarca os serviços não exclusivos, de modo que o Estado deverá operar com a participação de organizações públicas não estatais. O Estado deve, necessariamente, subsidiar a educação básica, entretanto, a provisão do serviço pode ser realizada com auxílio dessas instituições entendidas como de interesse público. O caráter público “está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde” (ibidem, p. 42). As áreas da Saúde, Cultura e Ciência e Tecnologia têm sido campos férteis para atuação desse setor.

Por último, o setor da produção de bens e serviços para o mercado, como o setor de infraestrutura, “é caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado” (ibidem, p. 42).

Organizado dessa forma, era necessário, então, criar as organizações que atuariam juntamente com o Estado no terceiro setor, o de serviços não exclusivos. Esse modelo de Organização Social foi gestado durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), no contexto da Reforma Gerencial. As OSs foram instituídas pela Medida Provisória nº 1.591, de 9 de outubro de 1997, e, depois, regulamentadas pela Lei N. 9.637, de 15 de maio de 1998.

Essas entidades são definidas como uma “forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1997, p. 13). Faz-se relevante ressaltar que as organizações sociais não se estabeleceram como uma nova figura jurídica.

Na realidade, essas organizações são associações civis sem fins lucrativos e, desse ponto de vista, são pessoas jurídicas de direito privado. Via decreto, as associações civis se qualificam como OSs, estando “habilitada [s] a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado” (BRASIL, 1997, p. 14) por meio da celebração de contratos de gestão com pactuação de metas e resultados objetivando garantir a efetividade dos serviços.

Essas entidades privadas para se qualificarem como OSs necessitam se enquadrar em uma série de exigências que visam garantir o interesse público, como: (1) demonstrar sua natureza social relacionada à área de atuação; (2) comprovar a finalidade não lucrativa, prevendo o investimento de excedentes no desenvolvimento das próprias atividades, sem distribuição de seus bens e patrimônios; (3) em caso de dissolução, a entidade deve doar seu patrimônio para outras instituições sem fins lucrativos que atuam com a mesma natureza social (BRASIL, 1998).

Como forma de assegurar transparência e participação pública, determina-se que as associações civis: (1) possuam órgãos de deliberação superior com representantes do poder público e membros da comunidade, com idoneidade moral e notória capacidade profissional; (2) instituam conselho de administração e diretoria, definidos no estatuto da entidade; e (3) publiquem, em diário oficial, anualmente, relatórios financeiros e de execução dos contratos de gestão (BRASIL, 1998).

Sano e Abrucio (2008) argumentam que o PDRAE estava alinhado com as ideias da Nova Gestão Pública, ressaltando que “vários governos estaduais adotaram posteriormente essas novas formas de gestão” (p. 65). Desse ponto de vista, a reforma gerencial iniciada em 1995 ainda encontra-se em curso, influenciando a organização da administração pública brasileira em diversos estados e municípios.

O estado de Goiás apresenta medidas alinhadas com a reforma gerencial desde o final dos anos 1990, na primeira gestão do governador Marconi Ferreira Perillo Júnior (PSDB), que de 1999 até 2018 somou quatro mandatos. Nesse período o estado foi governado por apenas mais duas pessoas, Alcides Rodrigues (PP) e José Eliton Figueiredo (PSDB), ambos da mesma coalizão partidária. O

assunto será mais desenvolvido em capítulo posterior, porém, em resumo, pode-se afirmar que o estado tem instituído políticas privatizantes e gerencialistas e experimentou em 2011 a transferência da gestão das principais unidades de saúde para organizações sociais, programa que é apresentado como exemplo para os contratos de gestão na educação.

Em tese, pode-se dizer que o programa de contratos de gestão na educação inspirado nas *charter* se coaduna com a ideia do Estado gerencial. A preocupação central da intervenção estatal está na eficiência da provisão de serviços públicos, fazendo uso de um modelo de gestão orientado para os resultados e baseado na contratualização. Os contratos de gestão “podem ser definidos como um relacionamento negociado entre os diversos atores do aparelho do Estado e, eventualmente, entre estes e a sociedade civil” (SARAVIA *apud* TRIPODI, 2014, p. 52).

Em razão disso, esses contratos são qualificados como instrumentos privilegiados para regular as ações das OSs, pois “o Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas (BRASIL, 1997, p. 13).

A contratualização se apresenta como justificativa central da política pública de Goiás e pode ser encontrada no Despacho nº 595, assinado pelo governador Marconi Perillo em 7 de dezembro de 2015. O documento refere-se à transferência da gestão de unidades escolares da rede pública estadual para organizações sociais de educação e precede a publicação do primeiro edital de chamamento (001/2016) pela SEDUCE-GO. Com base nos autos, que apresentam os estudos técnicos realizados pela secretaria, fundamentando as justificativas da política, argumenta-se que:

(...) razões de gestão e de economicidade, somadas ao atual quadro de constrangimentos orçamentário e financeiro por que passa o Estado – o que não é apanágio exclusivo da realidade goiana – levam-me a buscar medida alternativa à realização de tão elevada despesa pública por meio do integral provimento dos quadros do magistério. A propósito disso, vale anotar que, com base em estudo técnico carreado aos autos (f. 633-641), o aumento do gasto por aluno ou por professor não tem tido presentemente efeito direto nas notas das escolas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), fator este que reputo como relevante para a adoção da presente política pública de emparceiramento (GOIÁS, 2015a, p. 1).

Essas razões de gestão e economicidade podem ser relacionadas diretamente com a proposta gerencial, bem como a busca por alternativas à contratação via concurso público de servidores efetivos para os cargos de magistério. Desse ponto de vista, a convocação de profissionais para ocupação das vagas de forma estatutária deveria ter efeito direto no IDEB. Como o estudo técnico apontou o contrário, os contratos de gestão com OSs são apresentados como alternativas de flexibilidade e melhoria da eficiência.

A mesma ideia é explicitada no volume 2 dos Cadernos do MARE da reforma do Estado, dedicado ao modelo de OSs (BRASIL, 1997). Afirma-se que a flexibilidade das OSs se apresenta como uma vantagem frente às outras organizações estatais responsáveis pelos serviços públicos não exclusivos, justamente por não se submeterem à regulação de compras, licitações, contratos, orçamentos e recursos humanos da mesma forma que as instituições do Estado.

Com isso, há um significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários, que, enquanto celetistas, estão sujeitos a plano de cargos e salários e regulamento próprio de cada Organização Social, ao passo que as organizações estatais estão sujeitas às normas do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, a concurso público, ao SIAPE e à tabela salarial do setor público (BRASIL, 1997, p. 15).

Dessa maneira, os formuladores da política goiana acreditam que esse ganho de flexibilidade de gestão poderá se traduzir em melhores resultados nos índices educacionais e no uso eficiente dos recursos financeiros, aliados a mecanismos de responsabilização e controle por resultados. Ressalta-se que a relação entre a flexibilização da gestão e a melhoria dos índices acadêmicos não pode ser comprovada nas *charter* internacionais, o que será discutido de maneira mais detalhada em capítulo posterior.

2.4 MERCANTILIZAÇÃO, QUASE-MERCADO E PRIVATIZAÇÃO

O crescimento da participação de atores privados na oferta de serviços, a disputa de agendas e a defesa do gerencialismo na educação têm sido analisados por pesquisadores por diversos prismas. Mercantilização, quase-mercado e privatização são alguns desses conceitos que têm auxiliado no entendimento desse

processo. Os dois primeiros serão discutidos aqui na busca de uma maior compreensão do fenômeno, no entanto, é preciso destacar que o termo privatização se apresenta como o mais adequado nesse contexto. Assim, adota-se aqui o entendimento de autores como Adrião (2018a) e Ball (2013) para ampliar as lentes sobre esse fenômeno, que abarca procedimentos mais sofisticados do que somente a venda de patrimônio público.

Whitty e Power (2002) são autores que sugerem o uso dos termos “mercantilização” e “quase-mercado”, afirmando que são as metáforas mais adequadas para explicar o fenômeno:

Estas políticas são, por vezes, referidas como “privatização” do sistema de educação. No entanto, se olharmos estritamente para o aspecto do financiamento, ou mesmo para a provisão em muitos países, é difícil argumentar que a educação tem sido privatizada a uma escala significativa. Na maioria dos casos, mercantilização é, provavelmente, a melhor metáfora para o que tem acontecido ou, para ser ainda mais preciso, o desenvolvimento de “quase-mercados” nos serviços do Estado-Nação e ou do Estado-Providência. Muitos críticos veem estes “quase-mercados” educativos como envolvendo a combinação da escolha parental e a autonomia da escola, juntamente com um maior grau de regulação pública financeira e governamental (p. 16).

Nessa linha, Souza e Oliveira (2003) também se referem às políticas estudadas como alinhadas com a lógica da mercantilização. Isso significa afirmar que há um movimento de introdução de conceitos característicos da iniciativa privada empresarial que se apresentam no campo de disputa das políticas educacionais. A importação de políticas estrangeiras e a participação ativa de fundações privadas e movimentos financiados por empresários podem ser apontados como alguns dos responsáveis por influenciar a pauta da política educacional brasileira.

Freitas (2012) examina a ação dos reformadores empresariais da educação, os quais se configuram em uma coalizão composta por políticos, veículos de mídia, pesquisadores, empresários e organizações sem fins lucrativos financiadas pela iniciativa privada.

“*Corporate reformers*” – assim são chamados os reformadores empresariais da educação nos Estados Unidos, em termo criado pela pesquisadora americana Diane Ravitch (2011b). Ele reflete uma coalizão entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas e pesquisadores alinhados com a ideia de que o modo de organizar da iniciativa privada é uma proposta mais adequada para

“consertar” a educação americana, do que as propostas feitas pelos educadores profissionais. Naquele país, a disputa de agenda entre os educadores profissionais e os reformadores empresariais da educação vem de longa data (FREITAS, 2012, p. 380).

Percebe-se que, no âmbito da disputa de agendas, há um avanço dos reformadores empresariais, os quais se organizam em redes sociais, que são definidas por Shiroma (2011) como “um conjunto de pessoas e/ou organizações que se agregam com interesse comum, contribuem para a produção e disseminação de informações, criam canais de comunicação e estimulam a participação da sociedade” (p. 18). A atuação dessas redes é sugerida por agências multilaterais, como o Banco Mundial (BM), informação que a autora demonstra ao citar o documento publicado pelo BM em 2006, *Education Sector Strategy Update (ESSU): achieving education for all, broadening our perspective, maximizing our effectiveness*.

No documento de 2006, em que torna públicas as atualizações para o Setor da Educação, destaca-se o uso estratégico das redes sociais, anunciando que: ‘O Banco se articulará com redes nacionais e regionais de pesquisa para construir sentimento de pertença e foco nos resultados e sustentá-los localmente’ (ibidem, p. 18).

Para Freitas (2012), o movimento de avanço da agenda dos reformadores na política educacional é visto por educadores profissionais com inquietação, pois entendem que a educação “é um fenômeno social mais amplo e que, do ponto de vista de seus compromissos formativos com a juventude, não pode ter na economia seu único determinante” (p. 345). Essa visão é amparada no Art. 205 da Constituição Federal de 1988:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, p. 79).

A ideia do pleno desenvolvimento da pessoa, presente na Constituição, conflita com a lógica empresarial que sustenta o viés prioritário para a qualificação profissional, ainda que seja possível afirmar que ela também guarda sua importância. De acordo com Freitas (2012),

Ao ser aprisionada na lógica empresarial, a educação perde sua dimensão de um bem público mais amplo, cujos horizontes devem ser um projeto de

nação e não apenas a expressão de uma demanda de um dos seus atores, os empresários, por mais importante que estes possam ser (p. 345).

Assim, a ideia de formação crítica, reflexiva e criativa torna-se inadequada. Privilegia-se o aspecto cognitivo dos sujeitos, principal objeto de avaliação, e, mesmo assim, um aspecto que é restrito a algumas das disciplinas constituídas na escola, como língua portuguesa, matemática e ciências.

Torna-se importante também compreender o papel das políticas inspiradas nas *charter* dentro da agenda dos reformadores da educação a fim de analisar a formulação das mesmas nesse contexto e seu potencial para influenciar outras redes de educação. A política de “gestão compartilhada” com OSs em Goiás pode ser analisada dentro dessa abordagem, articulando-se com importantes políticas de avaliação externa e responsabilização. Para Freitas (2012):

Esta “nova abordagem” para as políticas públicas de educação está sendo construída em torno dos conceitos de responsabilização, meritocracia e privatização. Estes constituem um bloco interligado onde a responsabilização pelos resultados (leia-se: aumento da média em testes nacionais e internacionais) é legitimada pela meritocracia (distinções ou sanções fornecidas com base no mérito de ter aumentado ou não as médias) com a finalidade de desenvolver novas formas de privatização do público (o qual é desmoralizado pela meritocracia das médias mais altas), visando a constituição de um “espaço” que se firma progressivamente como “público não estatal” em contraposição ao “público estatal” (p. 346).

Observa-se que as políticas de avaliação externa têm sido um pilar da proposta educacional dos reformadores. Mais do que avaliar redes de ensino para subsidiar a formulação de políticas, os indicadores de resultados são ferramentas estratégicas desse discurso. No caso dos contratos de gestão na educação, os índices gerados pelas avaliações em larga escala transformam-se em cláusulas contratuais, aprofundam a responsabilização e servem de justificativa para a adoção de tais políticas.

O conceito de *quase-mercado* é apontado por alguns autores como forma de compreender onde melhor se enquadram as propostas de transferência de gestão da escola pública. Souza e Oliveira (2003) argumentam que o chamado “choque de mercado” é um dos fundamentos da privatização em seu sentido *strictu sensu*; no entanto, na esfera das políticas públicas educacionais, a adoção de conceitos e ferramentas típicas do mercado é limitada por questões geográficas e regulações

governamentais. Ou seja, a concorrência pretendida não se estabelece da maneira considerada ideal, se comparada com o setor privado.

Buscou-se então uma alternativa de gestão que superasse a dicotomia, gestão “estatal-centralizada-burocrática-ineficiente” de um lado, “mercado-concorrencial-perfeito” de outro. A alternativa encontrada foi introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas (SOUZA, OLIVEIRA, 2003, p. 876).

Por isso, os autores apontam as *charter schools* dentro dessa lógica do quase-mercado, enquanto os *vouchers* seriam instrumentos típicos de mercado. Para os defensores dos *vouchers*, o Estado deveria somente financiar a educação obrigatória, sem muitas interferências, apenas fiscalizando um padrão mínimo de qualidade, assim como a vigilância sanitária faz com bares e restaurantes. Basicamente, os cidadãos receberiam “cheques” e escolheriam uma escola privada para utilizá-los. Desse ponto de vista, a concorrência aprimoraria as escolas e os pais escolheriam as melhores, enquanto as piores seriam obrigadas a se aperfeiçoar ou iriam à falência (FRIEDMAN, 1984).

Como já dito neste trabalho, a escolha foi por analisar a questão pelo prisma da privatização, entendendo-a como um processo amplo que engloba todos esses artifícios e discordando da ideia que considera que só ocorre privatização quando existe a venda de patrimônio público. Concordando com Adrião (2018a) adota-se o termo privatização para se referir “às medidas que têm subordinado, direta e indiretamente, a educação obrigatória aos interesses de corporações ou de organizações a estas associadas” (p. 9).

Souza e Oliveira (2003) explicam que a “hegemonia do pensamento neoliberal nas últimas décadas buscou, também, generalizar a sua visão de mundo para todas as esferas da atividade humana” (p. 875-876). Na educação e em outros serviços da área social, esse discurso apresenta-se fundado na crítica à ineficiência do Estado, dando espaço a modelos variados de privatização. Para os autores, a privatização *stricto sensu* transfere a propriedade de setores estatais para a iniciativa privada, no entanto, uma perspectiva de privatização mais matizada “tratou de disseminar formas de gestão ancoradas na lógica de mercado” sem que houvesse essa transferência de propriedade (p. 876).

Peroni e Caetano (2015) afirmam que em suas pesquisas nota-se que o processo de privatização no Brasil “ocorre de várias formas, tanto por meio da direção quanto da execução das políticas educativas” (p. 339). Na direção, observam-se movimentos financiados por empresários que atuam na influência da agenda educacional. Atuam também na execução das propostas, oferecendo serviços de formação aos educadores, sistemas de avaliação, responsabilização e gestão. Por isso, é possível concordar com Freitas (2011), que afirma que “estamos em um momento de inflexão na política pública da educação. A balança pende para a privatização, mediante ‘novas formas de gestão’ e ‘parcerias público-privadas’ nas quais se incluem contratos de gestão e os *vouchers* educacionais” (p. 87).

Na política de contratos de gestão das escolas do estado de Goiás, há uma grande preocupação em demarcar uma posição: no discurso oficial da SEDUCE-GO, fica evidente que o projeto não é considerado privatização. Segundo a Secretaria, a proposta estaria mais relacionada à ideia de publicização. A questão é tênue, a ponto da própria secretária de educação, Raquel Teixeira, assumir que tinha dúvidas sobre a constitucionalidade do projeto no início. Em entrevista ao Jornal Opção, ao responder sobre a desconfiança inicial de que a participação das OSs poderia ser considerada privatização, ela afirmou o seguinte:

A FGV [Fundação Getúlio Vargas] chegou a ser procurada pelo governo para consultorias. A FGV foi importante para nos ajudar a montar o modelo e até a quebrar essa visão de que a OS seria inconstitucional. Hoje acho que essa etapa está superada. O que seria privatização? A entrega da escola para um grupo privado que fosse cobrar mensalidade e tivesse lucro com aquilo. A gestão das OSs na saúde mostrou isso, que não houve privatização: ninguém atendido paga um tostão sequer. É isso que caracteriza o serviço público: a não cobrança, o caráter gratuito, e ser aberto para todos. Falam ainda em terceirização, o que também refuto. Uma empresa de higiene ou limpeza não tem nada a ver com um órgão como a Seduce. Não há convergência de interesses, então é apenas uma prestação de serviços. Na OS, não: o conceito é de uma parceria, quase um convênio, porque a OS tem interesse na educação, tem metas a atingir e quer contribuir no processo. O que tenho visto é que a maioria delas quer ir além e dar uma contribuição à educação pública, até mesmo por marketing ou outra coisa (JORNAL OPÇÃO, 2017a, p. 4).

Na retórica da secretária a privatização estaria vinculada ao pagamento por parte dos usuários e a restrições de acesso, o que não deve ocorrer no programa proposto. Outro aspecto importante dessa fala é a intenção de caracterizar as organizações sociais como “parceiras”, que teriam objetivos convergentes com o interesse público. Apesar dessa fala, a relação estabelecida entre OSs e Estado

está mais se aproxima da prestação de serviços do que “parceria”, com um contrato que impõe metas e sanções. Complementando a resposta, ela ainda explica que:

Eu trabalhei por um tempo na Fundação Jaime Câmara, sem fins lucrativos, e percebi a desconfiança que há de que alguém vai ganhar dinheiro com o terceiro setor. Ora, a empresa – Itaú, Lehman etc. – ganha dinheiro na atividade empresarial dela e tem uma atividade sem fins lucrativos, via terceiro setor, que é o desejo de seus donos de contribuir com a sociedade. Então, a ideia da OS não é de terceirização, mas de parceria mesmo, de lutar para a escola melhorar. Só que isso ainda não é bem entendido (ibidem, p. 4).

Ainda nessa linha, a SEDUCE-GO publicou em seu sítio oficial um documento denominado *O que você precisa saber sobre as OSs na educação*, afim de responder a questionamentos acerca do modelo. O documento é marcado pela intenção de demonstrar que o ensino permanecerá gratuito, sem a cobrança de taxas. Em vários pontos, ressalta-se que o modelo é diferente de privatização ou terceirização. De acordo com a SEDUCE-GO (2016c):

[contrato com organização social] não é privatização. Privatizar é vender. Numa privatização há venda de patrimônio público e perda de controle para um agente privado obter lucro. No caso das Organizações Sociais, ocorre a gestão compartilhada das escolas, que permanecem públicas e gratuitas. A gestão do sistema permanece como uma atividade exclusiva e indelegável do Estado. O principal objetivo das OSs é tornar mais ágil a gestão das unidades, buscando a redução da burocracia e dos custos focando na melhoria da qualidade do ensino (p. 1).

Ou seja, destaca-se que o “parceiro” privado não deverá obter lucro e que, apesar da redução da burocracia, o controle permanecerá com o Estado.

Na parceria também não há perda de controle: o parceiro privado só pode fazer estritamente o que estabelece o contrato de gestão e se sujeita a algumas condições, regras e controles abrangentes do poder público e da sociedade em geral. Na parceria, o parceiro privado não auferir lucro, eventuais resultados se convertem em melhorias do serviço oferecido aos cidadãos (SEDUCE-GO, 2016b, p. 1).

Quando se refere à redução da burocracia, trata-se de uma autonomia de gestão relativa, isso porque se traduz na administração da infraestrutura das escolas e seleção, contratação e demissão de funcionários. Assim, o controle do Estado desenha-se pelas metas, diretrizes e mecanismos de acompanhamento previstos em contrato. Estes não abordam somente aspectos relativos à gestão administrativa das escolas, mas também aos pedagógicos.

É importante destacar que, aqui, se demarca uma diferença essencial dos contratos de gestão de Goiás para as *charter* internacionais, pois um dos principais argumentos destas é a autonomia para escolher métodos pedagógicos, formular currículos e organizar o tempo escolar. Essas distinções serão mais bem discutidas ao longo do desenvolvimento da tese, pois acredita-se que podem fornecer informações essenciais para responder as perguntas da pesquisa.

Retornando à questão da privatização, a pesquisa compartilha com a elaboração de autores que apresentam concepções diferentes da SEDUCE-GO, incluindo mecanismos mais complexos de transferência de recursos e responsabilidades. Ball (2013) disserta sobre os processos de privatização endógenos e exógenos: “Os primeiros tornando as organizações estatais mais eficientes e empresariais. Os segundos substituindo organizações estatais por fornecedores privados” (p. 178).

Em outras palavras, para o autor, a privatização não se refere apenas à venda de patrimônio público; é preciso considerar a introdução de mecanismos de gestão e controle provenientes do setor privado, além do repasse de recursos para essas organizações. Nessa linha, Lima e Gandin (2012) também explicam que existem três formas de privatização. A primeira é a venda de bens públicos, a segunda ocorre por meio de parcerias público-privadas, que favorecem a implementação de “ideias do privado dentro do público” (p. 76), e a última relaciona-se à transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil.

No contexto desse movimento de avanço de políticas de educação no sentido da consolidação do “espaço público não estatal”, observa-se, no Brasil, o surgimento de experiências de gestão privada de escolas públicas. Ou seja, instituições públicas que fazem uso de contratos ou convênios com organizações privadas sem fins lucrativos sob o argumento de uma gestão gerencial e mais eficiente, o que nem sempre se sustenta. Acerca do assunto, Adrião (2014) afirma que:

(...) mais recentemente, o setor privado de base empresarial, tem sido alçado a protagonista da melhoria da educação nacional, paralelamente à integração na agenda educativa de diversos estados brasileiros, uma pauta de mudanças centrada na transferência da gestão da escola pública para o setor privado: seja por meio de parcerias público-privado (PPP) para a oferta educativa, seja por meio da transferência da gestão da escola pública para setores privados via contratos de gestão (p. 266).

É no âmbito dos contratos de gestão que se encontram as experiências mais próximas ao modelo das escolas *charter*. Nesse rol, estão o Programa Nave-Mãe de Campinas¹⁹ e o programa de contratos de gestão das escolas de Goiás, apenas para citar alguns exemplos.

Adrião (2014) explica que o movimento de consolidação das *charter* permite a criação de mercados para prestação de serviços, assessoramento dessas escolas e, em alguns casos, empresas lucrativas que fazem até a gestão de redes de escolas públicas. Dessa maneira, a autora identifica o modelo de *charter* na dimensão da privatização da “oferta educativa”. Pois a autora identifica três dimensões da privatização da educação: oferta, gestão e currículo (ADRIÃO, 2018a).

Na dimensão da oferta, incluem-se o financiamento público a organizações privadas, oferta privada e incentivos à escolha parental (onde estão as *charter*, os *vouchers* e o *homeschooling*). Na gestão, considera-se a transferência da responsabilidade de administrar escolas e sistemas educacionais para organizações com fins lucrativos, organizações sem fins lucrativos e cooperativas de trabalhadores e pais. Na dimensão do currículo, está a compra e adesão de tecnologias educacionais, sistemas privados de ensino e desenhos curriculares.

Adrião (2018a) elucida que a proposição das *charter* no Brasil se trata somente da transferência da gestão de escolas públicas para atores privados. A questão da escolha parental está relacionada à forma de organização georreferenciada do sistema educacional estadunidense, fazendo pouco sentido importar esse tipo de política no Brasil, a não ser que se olhe pelo viés ideológico. Por isso, aqui, a *school-choice* perde a centralidade do debate, dando lugar a argumentos relacionados à eficiência do setor privado, desburocratização e melhoria de índices como o IDEB.

O próximo capítulo abordará o tema da escolha escolar e sua relação com as *charter*, auxiliando o entendimento da proposta no contexto dos EUA e fornecendo instrumentos para compreender as especificidades do programa goiano no contexto local.

¹⁹ Ver Domiciano (2016; 2017).

CAPÍTULO 3 – ESCOLAS *CHARTER*: INSPIRAÇÕES INTERNACIONAIS E EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

Este capítulo se destina ao aprofundamento das questões que envolvem as escolas *charter* como modelo de organização escolar. Para isso, suas características gerais são debatidas, bem como sua gênese e os conceitos que se firmam como pilares da proposta. Autonomia frente à burocracia da rede pública, escolha escolar (*school-choice*), os resultados apresentados e a criação de um novo mercado educacional são alguns elementos que, de diferentes formas, integram a proposta e também estarão em discussão nesta seção.

O termo *charter*, em tradução livre, pode ser entendido como licença ou alvará²⁰, referindo-se à autorização que o poder público fornece para instituições privadas habilitadas a gerir essas escolas. Krawczyk (2002) explica que:

Estas recebem um “*charter*”, ou licença, para operar durante certo período. Essa modalidade pode ser adotada por uma escola nova ou uma já existente. Uma das suas principais características é a existência de contratos de desempenho, pelos quais se regula a relação entre os operadores das escolas e os controles do ensino público. A maioria das escolas *charters* têm sido criadas por grupo de educadores, pais de família ou líderes da comunidade. A grande vantagem que esta modalidade estaria oferecendo é, segundo o ideário da proposta, oferecer à comunidade a oportunidade de desenhar e operar uma grande variedade de opções educativas para suas crianças (p. 47-48).

Além da iniciativa de educadores, pais de família e líderes comunitários aos quais a autora se refere, soma-se a participação de outros entes privados sob o pretexto de possuírem conhecimento gerencial, independentemente de terem ou não fins lucrativos. Apesar de não serem maioria, o número de escolas *charter* geridas por organizações com fins lucrativos vem crescendo nos EUA e já chega a quase 40% do total de *charter* no país. No estado do Michigan, o número aumenta para 80% (RAVITCH, 2018).

As *charter* surgem nos EUA com a proposta de permitir diversas formas de organização das escolas com a finalidade de atender as demandas de estudantes

²⁰ No Brasil, as experiências que podem ser identificadas dessa forma firmam parcerias público-privadas, convênios ou contratos de gestão.

que não se consideravam contemplados pelas escolas públicas tradicionais que frequentavam de acordo com o georreferenciamento. Em síntese, a proposta original era que, os pais pudessem escolher as escolas, que livres das burocracias estatais, seriam espaços de novas ideias pedagógicas e teriam sucesso onde as outras escolas estavam falhando.

O autor do estudo que serviu de base para a proposta inicial²¹, Ray Budde “acreditava que o conceito de escola autônoma²² levaria a uma reestruturação dos distritos escolares, horizontalizando sua estrutura organizacional e permitindo que os professores assumissem as decisões sobre o currículo, administração e ensino” (RAVITCH, 2011, p. 143).

A amplitude da proposta permitiu a participação de grupos com interesses diversos, o que Ravitch (2011) denominou como “apelo inegável ao longo do espectro político” (p. 146). Ou seja, as *charter* ganharam espaço por serem menos polêmicas que os *vouchers* (que eram discutidos há décadas), sendo consenso entre republicanos e democratas, pois o investimento permaneceria na escola pública. Assim, democratas, republicanos, empreendedores, grupos étnicos e educadores encontraram espaço na proposta *charter*, o que ajuda a entender o crescimento da mesma nos EUA. Em outras palavras, ela serviu como um grande guarda-chuva que abrigava os democratas que queriam frear a proposta de *vouchers*; os republicanos que encontraram uma forma de escolha-escolar, criando competição entre escolas com menor interferência do Estado; os empreendedores que viram uma maneira de acesso aos fundos educacionais; grupos étnicos que enxergaram na descentralização uma possibilidade de pautar suas demandas específicas; e até alguns educadores que acreditavam que com mais liberdade poderiam trabalhar melhor e ajudar estudantes que não estavam aprendendo no sistema regular (RAVITCH, 2011).

A diversidade de formatos e concepções torna difícil uma definição única para o termo *charter*. Basicamente, essas escolas se apresentam de diferentes formas, a depender das regulamentações locais, motivações e pressupostos. Entretanto, a

²¹ É relevante destacar que a ideia original sofre modificações importantes que serão relatadas ao longo do texto.

²² Em Ravitch (2011) o termo escola *charter* é traduzido como escola autônoma.

partir da bibliografia estudada, é possível apontar algumas características gerais: (1) são escolas financiadas com fundos públicos e que não cobram mensalidades ou taxas, mas que podem receber verbas adicionais provenientes da iniciativa privada; (2) são instituições geridas, totalmente ou parcialmente, por entes privados que podem ter diversas figuras jurídicas, com e sem fins lucrativos; (3) possuem um grau de autonomia maior, se comparadas às escolas públicas tradicionais, entretanto, sua liberdade decisória também sofre variações, uma vez que algumas organizam currículos, tempos escolares e métodos pedagógicos, enquanto, em outros casos, a autonomia se limita à contratação e demissão de funcionários; (4) a autonomia de gestão está atrelada à maior responsabilização pelos resultados educacionais; (5) geralmente, as vagas para os alunos são distribuídas por meio de sorteio; (6) há algum grau de escolha parental (*school-choice*), já que as inscrições podem ser realizadas sem georreferenciamento (ADRIÃO, 2014, BUDDE, 1998, KLEES; EDWARDS JR., 2015, EDWARDS JUNIOR; HALL, 2017, SOUZA; OLIVEIRA, 2003, KRAWCZYK, 2002; 2018).

Em resumo, grupos diversos recebem permissão para gerir escolas públicas, acreditando-se que a menor burocracia e a maior flexibilidade serão suficientes para melhorá-las. Como afirmam Edwards Junior e Hall (2017):

Enquanto as escolas públicas tradicionais – EPT – são estabelecidas, financiadas e operadas por uma entidade pública ou governamental -, estando todas as EPTs sujeitas às mesmas regulamentações -, as escolas *charter* públicas são financiadas pelo governo e funcionam num distrito escolar público, mas têm liberdade quanto a alguns regulamentos (p. 444).

Esses regulamentos aos quais os autores se referem, geralmente, estão relacionados aos currículos, organização do tempo escolar, metodologias de ensino, contratação e demissão de professores e outros funcionários. Souza e Oliveira (2003) explicam que essas escolas são apresentadas como potencialmente capazes de

melhorar o controle social sobre a oferta dos serviços escolares por parte dos usuários, criando um controle externo indutor de melhorias sem, no entanto, privatizá-los, ao mesmo tempo em que propiciam mais participação da comunidade na conformação de seu perfil, pois a ameaça da “saída” dos alunos funcionaria como importante indutor de aperfeiçoamento (p. 876-877).

Apesar do discurso de “não privatização”, entende-se, neste trabalho, que, mesmo sem a venda das escolas para o setor privado, existem mecanismos de privatização da educação pública que atuam no movimento *charter*. Está presente, aqui, a lógica do mercado. Em outras palavras, os reformadores que propõe as *charter* supõem que a competição por matrículas, verbas e melhores resultados, aliados a ameaças de fechamento de escolas ou perda de contratos, podem induzir a melhorias no serviço público de educação²³. Como explicam Klees e Edwards Jr (2015), “desde o início de 1990, nos Estados Unidos, os defensores da privatização veem as escolas *charter* como uma forma de introduzir a concorrência no sistema e melhorar os resultados” (p. 15).

Nesse contexto, de acordo com a Aliança Nacional para Escolas Públicas *Charter* (*National Alliance for Public Charter Schools*), o número de matrículas em *charter* nos EUA triplicou nos últimos 12 anos. Como pode ser visto na figura 2, o relatório anual da entidade de 2017 demonstrava que já eram mais de 3 milhões de estudantes matriculados nesse tipo de escola e sinalizava que ainda havia demanda maior do que a oferta. Dados atualizados em 2018 já apontam para 3,2 milhões de estudantes, além de 7 mil escolas, 219 mil professores e 400 milhões de dólares por ano em fundos para as *charter* (NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC CHARTER SCHOOLS, 2018).

²³ Ao longo deste capítulo, serão apresentadas discussões sobre os resultados das *charter* em alguns estados dos EUA, onde elas já existem a décadas. Há muitas controvérsias sobre o assunto e nenhum consenso sobre a efetividade desse tipo de política, que ainda não foi capaz de apresentar resultados inquestionáveis.

FIGURA 2 - ESCOLAS *CHARTER* NOS EUA



FONTE: National Alliance for Public Charter Schools (2018).

O formato de escola *charter* nitidamente vem crescendo naquele país, apesar de representarem só 6% do total das escolas públicas. Ou seja, ainda há espaço para crescimento, até porque o movimento pró-*charter* conta com apoio de governos e grupos de interesse que têm obtido sucesso agindo por meio de *lobby* (KRAWCZYK, 2018). Berliner (2018) explica que os últimos presidentes (Donald Trump, Barack Obama e George W. Bush) apoiaram publicamente a adoção da gestão privada de escolas públicas, assim como seus secretários de educação:

Aumentar a participação nas escolas privadas é a agenda publicamente declarada do nosso atual Secretário de Educação e do Presidente dos EUA – ambos igualmente ricos, brancos e oriundos de escolas privadas. Apesar do apoio inabalável de nosso secretário e presidente e dos dois últimos secretários e presidentes dos EUA, pelo menos dois outros estudiosos de renome, em análises separadas e com conjuntos de dados separados, chegaram à mesma conclusão sobre as escolas privadas. Ou seja, a vantagem da escola privada surge a partir de quem a frequenta, não da qualidade de seus professores, nem do currículo que usam, nem da existência de turmas menores, das quais muitas vezes essas escolas se vangloriam (p. 46).

Com a diversidade de escolas que se configuraram em torno da proposta *charter* não é possível afirmar que seu pressuposto pode ser comprovado, ou seja, que a desburocratização e privatização geram melhores resultados por si só. O fato é que de modo geral as *charter* não conseguem demonstrar resultados melhores do

que as escolas públicas tradicionais, o que parece estar mais vinculado ao público que frequenta essas escolas do que relacionado ao modelo de gestão em si, não justificando a expansão de fundos públicos investidos nessas escolas, como será discutido mais adiante.

Por isso, pretende-se, aqui, trazer à tona a proposta e discutir sobre seus preceitos, o que irá auxiliar na percepção dos desenhos específicos apresentados pela política pública analisada.

3.1 ESCOLHA ESCOLAR E *CHARTER SCHOOLS*

As escolas *charter* remontam aos anos 1990 nos EUA, quando o conceito foi amplamente difundido e ganhou visibilidade²⁴. Em 1991, Minnesota aprovou a primeira lei que autorizava a criação de *charter* e, em 1992, foi criada a Escola de Ensino Médio *City Academy* no mesmo estado (RAVITCH, 2011, p. 146). Em seguida, estados como Califórnia, Nova Jersey e Carolina do Norte também implementaram a ideia.

O debate em torno das *charter* encontrava-se influenciado pelo relatório publicado em 1983, *Uma Nação em Risco (A nation at risk)*. O documento ganhou notoriedade por evidenciar “o declínio nos índices de qualidade de educação em todo país” (CORRÊA; OLIVEIRA, 2014, p. 242), flagrando uma situação alarmante, pois a educação estadunidense, comparada a outros países, era entendida como deficitária e um risco para a soberania da nação. Schneider e Rostirola (2013) afirmam que

A publicação do relatório “Uma Nação em Risco” no ano de 1983 fez com que os Estados Unidos esboçassem um quadro alarmante acerca da competitividade mundial e à situação educacional que o país vivia na ocasião. Como consequência, na década subsequente o governo Bush introduziu nos projetos governamentais modelos e objetivos de accountability associados aos resultados de avaliações de largo espectro (p. 9).

²⁴ Krawczyk e Vieira (apud EDWARDS JUNIOR; HALL, 2017) afirmam que o modelo foi implementado ainda nos anos 1980 no Chile, durante a ditadura governada pelo general Augusto Pinochet. Pelo fato de as políticas estudadas serem inspiradas principalmente pelas experiências estadunidenses, considera-se, aqui, a gênese da proposta nos EUA.

Nesse contexto, o relatório, com seu viés alarmista gerou simpatia e se tornou um marco nos EUA. Souza e Oliveira (2003) explicam que o impacto do documento pode ser ilustrado pelo editorial do *The New York Times*, de 09 de junho de 1983. O jornal afirma que *Uma Nação em Risco* colocou a educação no centro do debate, chocando a credibilidade das escolas públicas estadunidenses. Com o relatório evidenciando a situação adversa do sistema educacional, “a sociedade civil passou a clamar por uma série de reformas amplas” (CORRÊA; OLIVEIRA, 2014, p. 243).

Outro estudo que teve relevância, nesse contexto, foi coordenado por James Coleman. O relatório foi denominado *High school achievement: public, catholic, and private schools compared* e foi publicado em 1982. A pesquisa chegou à conclusão de que os alunos de escolas privadas tinham desempenho superior aos estudantes de escolas públicas, mesmo controlando-se variáveis socioculturais. Com os resultados da pesquisa houve grande repercussão na imprensa, foram convocadas conferências e mobilizações que criticavam a escola pública e reivindicavam a adoção do sistema de *voucher* com a finalidade de garantir aos pais o uso do dinheiro público para que seus filhos pudessem estudar em escolas privadas (KLEES; EDWARDS JR, 2015).

Entretanto, como explicam Klees e Edwards Jr (2015) os dados só foram divulgados um ano após os resultados virem a público. O trabalho não resistiu ao escrutínio de outros pesquisadores que contestaram sua qualidade estatística e afirmaram que,

Controladas adequadamente as variáveis, os desempenhos acadêmicos eram semelhantes. Infelizmente, quando Coleman disponibilizou os dados, o dano estava feito: imprensa e políticos conservadores haviam divulgado a “mensagem Coleman” de que escolas privadas eram melhores que as públicas (ibidem, p. 14).

O pressuposto da maior eficiência das escolas privadas, relacionado à ideia de superioridade da organização gerencial, mecanismos de competição e livre escolha, encontraram eco não somente nas propostas de *voucher*, mas também em escolas públicas administradas por entes privados, as *charter*.

Para compreender a grande expansão de escolas *charter* nos EUA, é necessário também entender o movimento pela escolha escolar (*school-choice*) naquele país. A *National School Choice Week* (Semana Nacional da Escolha

Escolar) é um “evento de abrangência nacional organizado por uma coalizão formada por pessoas físicas e de direito privado (ONGs e empresas) com objetivo de difundir propostas de escolhas de escolas” (ADRIÃO, 2014, p. 270). Ao se referir à cartilha distribuída às famílias no evento, Adrião (2014) explica que cinco modalidades de escolha parental são apresentadas: (1) a escolha de escola particular, por meio de três formas de subsídio público, *vouchers*, créditos fiscais reembolsáveis e bolsas de estudos fornecidas por empresas para que os filhos de seus funcionários estudem em escolas particulares; (2) política de matrículas abertas, que permite que famílias matriculem estudantes em escolas públicas sem a necessidade de seguir o georreferenciamento; (3) escolas *magnet* (ou escolas ímã, em tradução livre), financiadas e geridas pelo setor público, porém instituições de escolha e com currículos especializados em determinadas áreas (como artes ou ciências, por exemplo); (4) o *homeschooling*, ensino realizado em casa; e (5) as *charter*.

Naquele contexto, as escolas *charter* apresentam-se como alternativas para que genitores e estudantes possam escolher escolas e métodos de ensino considerados melhores de acordo com critérios estabelecidos por eles, mas, principalmente, referendados por mecanismos de classificação via avaliações em larga escala.

De maneira geral, as políticas de escolha escolar apoiam-se em competição e *accountability*, entendendo que, assim, é possível promover a melhoria escolar. Costa e Koslinski (2012) afirmam que

É grande a polêmica internacional acerca dos efeitos e das características de programas de escolha escolar (*school-choice*). Usualmente, políticas que buscam estimular a liberdade de escolha de escolas por parte dos pais visam declaradamente promover processos de melhoria da oferta educacional por meio de mecanismos competitivos e/ou de *accountability* (p. 196).

Assim, a possibilidade de escolher escolas e propostas pedagógicas proporcionaria a melhoria do ensino pelos mecanismos de competição por fundos públicos e resultados de proficiência, que são apresentados à sociedade como parâmetros para classificar instituições escolares. Nessa linha, encontram-se também as políticas baseadas em *vouchers*, que, da perspectiva liberal, seriam ainda mais adequadas para fomentar a liberdade de escolha.

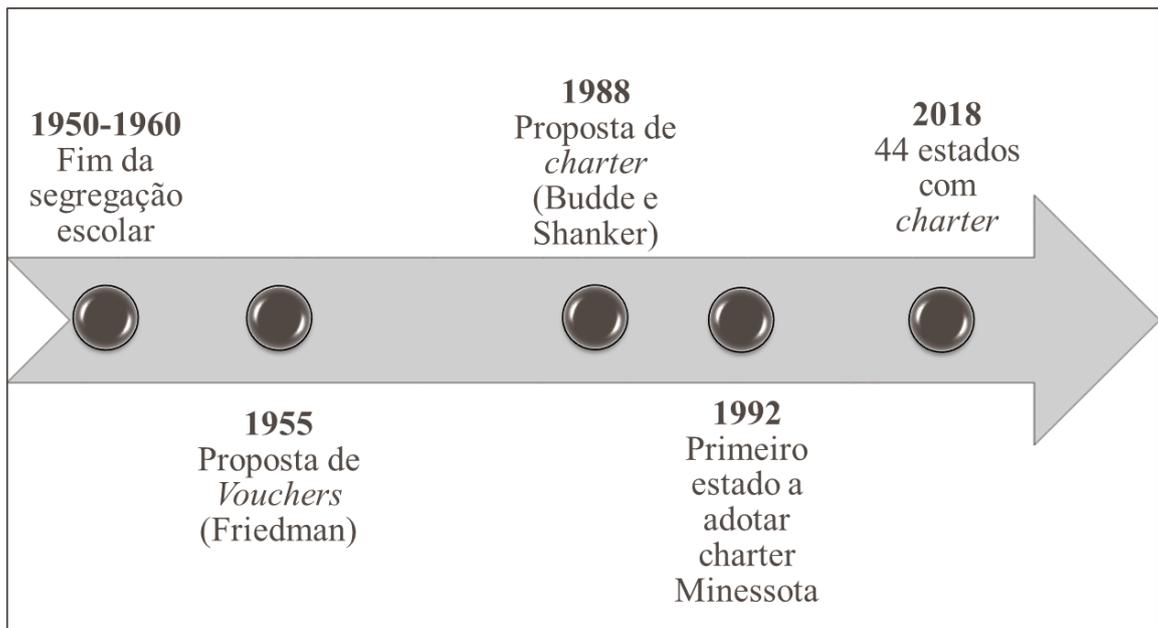
Sardinha (2013) argumenta que a multiplicação das *charter* nos EUA reflete a maior participação do setor privado na provisão do serviço público de educação e a diminuição da responsabilidade do Estado. Para ela, “esta mudança de paradigma é induzida pelo discurso da ‘autonomia’ de pais e docentes, na escolha da escola e na elaboração do seu projeto pedagógico, e da eficiência da gestão privada” (p. 48).

Percebe-se, então, que a ideia da escolha escolar é um pilar importante nesse contexto de privatização da educação, sob o discurso que considera liberdade de escolha e competição benéficos para o sistema público de educação. Como uma forma de *school-choice* as *charter* se apresentam como alternativas às escolas públicas tradicionais designadas pelo distrito, mesmo que em muitos casos a matrícula esteja condicionada à um sorteio.

Esse movimento pela escolha escolar inicia-se ainda nos anos 1950 (como pode ser visto na figura 3), motivado pela histórica decisão do Supremo Tribunal dos EUA contra a segregação racial nas escolas. Conhecida como *Brown v. Board of Education*, de 17 de maio de 1954, a corte declarou a segregação racial em escolas públicas era inconstitucional.

Os estados do sul naquele país possuíam escolas separadas para brancos e negros e, mesmo com a decisão da suprema corte, não tinham a intenção de acabar com a segregação. Assim, foram adotadas políticas sob o discurso da “liberdade de escolha”, que intencionavam contornar a decisão do tribunal. Na Virgínia, foram criadas escolas privadas para os estudantes brancos que não queriam a integração, conhecidas como “academias de segregação”, recebendo os alunos que as escolhiam e se matriculavam com subsídio do poder público (RAVITCH, 2011).

FIGURA 3 - LINHA DO TEMPO DAS ESCOLAS CHARTER NOS EUA



FONTE: O autor.

Apesar de, inicialmente, ser marcado pela separação e pelo racismo, posteriormente, o movimento pela escolha escolar toma um direcionamento liberal quando a proposta de *vouchers* de Milton Friedman ganha os holofotes como forma de escolha na educação pública. De acordo com Ravitch (2011) a proposta era

[o governo] proporcionar uma isenção de impostos aos pais para subsidiar os custos da educação de seus filhos, de modo que eles pudessem gastar em qualquer escola – seja ela comandada por uma ordem religiosa, uma empresa privada, uma organização sem fins lucrativos ou pelas autoridades públicas -, contando que a escola atingisse “padrões mínimos especificados” (p. 135).

Milton Friedman escreve o ensaio *The Role of Government in Education* (O Papel do Governo na Educação) ainda em 1955²⁵. Para ele, a educação geral dos cidadãos deveria ser regida pelos princípios do mercado e sofrer menos interferência do Estado, que financiaria o serviço e fiscalizaria padrões de qualidade e conteúdos mínimos. Fazendo uma comparação, Friedman (1984) afirma que a responsabilidade estatal com as escolas deveria ser a mesma que o governo tem

²⁵ O tema também é objeto do capítulo VI do livro *Capitalismo e Liberdade* publicado em 1962 pela *University of Chicago Press*.

com restaurantes, apenas fiscalizando e garantindo a sujeição aos padrões sanitários.

Desse ponto de vista, a educação mínima deveria ser financiada pelo Estado, o que se explica pelos chamados “efeitos laterais”, que referem-se às situações em que os atos de um cidadão geram custos ou benefícios a outros, ou seja, o nível de escolarização das pessoas proporciona consequências para toda sociedade, que vão desde a produtividade das indústrias ao fortalecimento e estabilidade de uma democracia.

Para Friedman (1984), o poder público deveria continuar a subsidiar os custos da educação inicial, porém sem o que ele chamou de “indiscriminada responsabilidade do governo” (p. 94). Seguindo esse raciocínio, ele propõe os *vouchers*, definindo-os da seguinte maneira:

O governo poderia exigir um nível mínimo de instrução financiada dando aos pais uma determinada soma máxima anual por filho, a ser utilizada em serviços educacionais “aprovados”. Os pais poderiam usar essa soma e qualquer outra adicional acrescentada por eles próprios na compra de serviços educacionais numa instituição “aprovada” de sua própria escolha (FRIEDMAN, 1984, p. 97).

Há alguns problemas na proposta, pois em muitos casos os *vouchers* não conseguem cobrir todos os custos da educação privada, sendo necessário um complemento financeiro por parte dos pais, o que na prática torna o sistema inacessível para famílias que não podem pagar. Berliner (2018) explica que:

Os *vouchers* são subsídios diretos dados pelo Estado aos pais que querem matricular seus filhos em escolas privadas. No entanto, geralmente são os pais mais ricos que podem se dar ao luxo de receber o dinheiro que o Estado fornece. Isso ocorre porque um *voucher* pode valer, digamos, 3 mil dólares por ano. Esse montante pode ser oferecido por um estado a um pai que deseja enviar seu filho à escola particular de sua escolha. Mas mesmo uma escola privada barata pode custar, digamos, 12 mil dólares ao ano (p. 47).

A escolha escolar por meio do acesso a *vouchers* estaria condicionada também às condições financeiras das famílias, servindo como um instrumento de aprofundamento das desigualdades educacionais.

Outro elemento importante na defesa da tese de Friedman é a competição entre escolas. Ravitch (2011) explica que para ele “não somente os sistemas escolares públicos se tornariam mais flexíveis em resposta à competição, como a

competição iria adequar os salários dos professores de acordo com as forças do mercado” (p. 135). Isso porque, os salários estariam vinculados aos resultados, com flexibilização das regras de contratação e demissão, em oposição aos acordos sindicais e estabilidade que regem a educação pública.

Sobre a relação da proposta de Friedman com o segregacionismo dos estados do sul, ele afirmou que só descobriu que sua proposta estava sendo adotada com fins segregacionistas após o término do ensaio, reconhecendo a questão como problemática. Entretanto, “enquanto deplorava a segregação e o preconceito racial, ele simplesmente não gostava da coerção governamental, mesmo por uma boa causa” (RAVITCH, 2011, p. 136).

Sendo vista como política segregacionista pela mídia e pelos políticos, a questão da escolha escolar só retorna com força após a eleição de Ronald Reagan em 1980. O presidente era adepto das ideias de Friedman, que se tornou um dos conselheiros de seu governo. Para tornar a ideia mais simpática à opinião pública, os esforços legislativos de Reagan dirigiam-se à proposição dos *vouchers* para estudantes de baixo desempenho. Em seu segundo mandato, diante das resistências, o presidente voltou seu empenho para a promoção da escolha escolar em escolas públicas, deixando de lado a ideia de isenção (RAVITCH, 2011).

Para o presente estudo, é importante ressaltar que a resistência aos *vouchers* permitiu a ascensão de formas de escolha menos identificadas com a ideia original de Friedman. Foi quando “programas de escolha escolar em escolas públicas, entretanto, começaram a ganhar terreno ao mesmo tempo em que a isenção²⁶ era amplamente rejeitada” (RAVITCH, 2011, p. 138). Foi nesse contexto que, nos anos 1990, o movimento pelas escolas *charter* ganhou forma como uma alternativa de escolha escolar considerada “menos problemática”, pois, na proposta de *vouchers*, a verba pública seria utilizada em escolas privadas, inclusive, religiosas, enquanto as *charters* permaneciam sendo públicas, porém sob administração privada.

A escola *charter* tornou-se, então, a nova bandeira dos defensores da escolha para a educação americana. Diversas instituições liberais (como *Hoover Institution*, *Thomas B. Fordham Institute*, *Center for Education Reform*, ALEC, *American*

²⁶ Em Ravitch (2011), a proposta de *voucher* foi traduzida como “isenção”.

Enterprise Institute e *Heartland Institute*) perceberam o potencial das *charters* no contexto da reforma educacional, que ganharam força e foram implementadas, efetivamente, em vários estados na década de 1990. “Não era que os proponentes da escolha escolar estivessem desistindo, mas eles haviam encontrado um novo veículo que era menos problemático do que a isenção de impostos: escolas autônomas” (RAVITCH, 2011, p. 142).

Nos anos 2000, as *charter* também foram recomendadas como opção para substituir escolas de baixa performance na Lei Federal *No Child Left Behind*, reforma educacional do governo de George W. Bush em 2002. Anos depois, já sob a presidência de Barack Obama, no âmbito da política *Race to the Top* (lançada em 2009), o Departamento de Educação exigiu que os estados aumentassem os limites de escolas *charter* para que pudessem receber os fundos federais vinculados ao programa (RAVITCH, 2013a). Para poder aderir:

Estados tiveram que concordar em aumentar o número de escolas *charter* gerenciadas de forma privada; avaliar os professores pelos resultados dos testes dos alunos; para premiar por mérito os professores se a pontuação aumentar; e para escolas de baixa pontuação, deveriam despedir diretores e professores, fechar escolas ou entregá-las à administração privada” (RAVITCH, 2013b, p. 1, tradução nossa).

Já no governo Trump, as *charter* continuaram a serem incentivadas, assim como os *vouchers* e *neo-vouchers*, este último é caracterizado como uma forma permitir o subsídio indireto a escolas confessionais, já que o investimento direto é considerado inconstitucional na maioria dos estados americanos. Berliner (2018) explica que:

Um *neo-voucher* típico tem um pai que dá alguns milhares de dólares para uma organização que concede bolsas de estudo para qualquer escola que esse pai quiser. É claro que é quase sempre a escola que o filho dele frequentará. A organização de bolsas aprovada pelo Estado doa o dinheiro para aquela escola. Duas coisas acontecem de forma subsequente: primeiro, e obviamente, a mensalidade pode ser reduzida na escola que recebeu a doação. Então, esses *neo-vouchers* permitem que o pai pague menos pela escolaridade de seu filho. Segundo, o pai consegue deduzir de seus impostos pessoais seu ‘presente’ para a organização da bolsa de estudos (BERLINER, 2018, p. 48).

Enfim, esses formatos de privatização e desresponsabilização do Estado, como é o caso das *charter*, permanecem em franca expansão e gerando transformações na forma como o serviço público de educação é ofertado.

3.2 GÊNESE DA PROPOSTA

A *charter school*, como conceito, surgiu no final dos anos 1980, quando foi proposta em um estudo do professor de administração educacional Ray Budde denominado *Education by Charter: Restructuring School Districts*. Em Budde (1988), encontra-se a gênese e os pressupostos da proposta, tendo sido também ele o primeiro a adotar o termo *charter* para esse fim. O autor chama a atenção para a necessidade de reorganização das escolas distritais, ou seja, aquelas escolas as quais os estudantes são designados pelo georeferenciamento, que eram o único formato de escola pública até então:

As mudanças e reformas que estão sendo buscadas na educação americana são importantes e estão sendo demandadas há tempos. Eu acredito que nenhum progresso a longo prazo será feito em qualquer frente a menos que a escola distrital - onde o ensino e a aprendizagem realmente acontece - seja organizada de uma maneira substancialmente nova e diferente (p. 16, tradução nossa).

Ao justificar a proposta, Budde (1988) apontava para a importância de escolas com liberdade de organização administrativa e pedagógica, ou seja, autonomia maior para pensar currículos, práticas pedagógicas, materiais didáticos, e outros aspectos. As escolas deveriam ser autorizadas pelos distritos locais e implementadas por professores a partir de objetivos e prazos acordados em contratos (PETERSON, 2010). Assim, as *charter* iriam causar uma transformação nos distritos escolares, com mais autonomia e uma estrutura de tomada de decisões horizontalizada, dando abertura para modelos diferentes e “permitindo que os professores assumissem as decisões sobre o currículo, administração e ensino” (RAVITCH, 2011, p. 143).

Nesse contexto, o estudo de Budde (1988) apontava para o potencial de escolas com mais autonomia frente aos regulamentos estatais por meio da reestruturação de escolas de baixo rendimento e concessão de licenças do Estado para instituições autônomas (CORRÊA; OLIVEIRA, 2014). Rapidamente, a proposta ganhou adeptos entre organizações e pessoas influentes na política educacional, apesar de seu caráter experimental e da falta de evidências empíricas que a sustentasse.

A princípio, a ideia era que “fosse dada a um grupo de professores a possibilidade de dirigir uma escola onde práticas pedagógicas inovadoras pudessem ser aplicadas de maneira independente dentro de um distrito escolar” (CAMARGO; GOMES, 2014, p. 233). Assim, a autonomia pedagógica apresentava-se como elemento importante, sobretudo, porque essas escolas atenderiam as classes populares que, sob essa perspectiva, necessitariam de inovação e estratégias diferenciadas de ensino, que, nesse modelo, poderiam ser implementadas livres das regras administrativas das escolas tradicionais.

Apesar de Ray Budde ter sido o autor do estudo que originou as *charter*, outro personagem é frequentemente citado como responsável pela implementação. Trata-se de Albert Shanker, presidente da Federação Americana de Professores à época. De fato, Shanker teve papel crucial, encaminhando a primeira proposta de lei federal, sugerindo a regulamentação de escolas *charter*.

Shanker defendia que professores pudessem organizar escolas e praticar inovações pedagógicas capazes de ensinar alunos que não estavam aprendendo pelos “velhos meios”, assim, “livres dos constrangimentos burocráticos, os professores teriam poderes para recorrer à sua experiência e criar laboratórios educacionais que serviriam de modelos também para as escolas públicas tradicionais” (KAHLENBERG; POTTER, 2014, p. 4, tradução nossa). Para ele, os professores poderiam testar novos métodos com a garantia de cinco a dez anos para implementação desses programas de pesquisa. A escola deveria ser aprovada por uma banca composta pelo sindicato e pelo distrito escolar, além de serem criadas com a anuência dos outros professores da instituição (RAVITCH, 2011).

Em um discurso no *National Press Club*, Shanker expôs proposta similar à de Budde, porém sem adotar o termo *charter* ainda, utilizando, a princípio, a nomenclatura “escolas opcionais”. Nesse período, ele tomou conhecimento do ensaio de Budde que vinha ao encontro de suas ideias e passou a se referir a essas escolas como *charter*.

Como já retratado, as *charter* ganham espaço nesse contexto por serem menos polêmicas que os *vouchers*, sendo uma alternativa de *school-choice* consensual entre democratas e republicanos. O referendo de Shanker, presidente de um dos maiores sindicatos de professores do país, foi bem visto pelos burocratas

Joe Nathan e Ted Kolderie, que trabalhavam na reforma do ensino de Minnesota e o convidaram para ajudar a levar a proposta ao governador Rudy Perpich.

Peterson (2010) alega que foi graças à atuação de Rudy Perpich, Joe Nathan e Ted Kolderie que o conceito de *charter* se ampliou para além da ideia de Budde, referendada por Shanker. Para Budde, as *charter* deveriam ser autorizadas pelos distritos locais e implementadas por professores. Assim, as escolas ainda operariam sob os acordos de negociação coletiva com os sindicatos. Nathan e Kolderie modificaram a proposta, retirando a autorização dos distritos e levando para agências estaduais, além de ampliar a possibilidade de gestão para empreendedores externos. Nesse ponto, Shanker retirou seu apoio e os sindicatos fizeram o possível para desacelerar o movimento.

O potencial de abarcar diferentes formatos e concepções de escolas fez com que o movimento pró-*charter* se desenvolvesse em sentido diverso ao imaginado por Budde e Shanker. Não se tratava de professores testando novos métodos. Os operadores dessas escolas julgavam que os acordos coletivos sindicais atrapalhavam a autonomia de gestão, então, a ideia era que fosse possível contratar, demitir, bonificar e utilizar ferramentas da administração empresarial sem a interferência dos distritos e sindicatos docentes (RAVITCH, 2011). Para eles, a escolha iria favorecer a competição e melhorar os resultados educacionais.

Krawczyk (2018) explica que ao longo do tempo a ideia foi apropriada por corporações e empreendedores, estes:

Criaram redes de ensino paralelas às escolas públicas tradicionais, com regras próprias. As redes mais importantes atualmente são as de escolas *charter*. As famílias estadunidenses procuram escolas *charter*, buscando o empoderamento através da livre escolha. No entanto, [...] as escolas *charter* transformaram-se num importante mercado para corporações, que atuam através das Organizações de Gestão Educacional [similar às OSs], transformando a ideia de empoderamento das comunidades num mito (p. 62-63).

Assim, trata-se mais da criação e expansão de um mercado educacional do que da defesa da escolha ou da possibilidade de inovação pedagógica para atender grupos marginalizados.

3.3 CHARTER SCHOOLS: A POLÊMICA DOS RESULTADOS

Esta sessão se destina a discutir a efetividade das *charter* e apresentar alguns estudos divulgados a respeito da atuação dessas escolas no contexto estadunidense. Como já citado, o discurso pró-*charter* no Brasil apresenta o modelo como exemplo de sucesso nos países onde foi implementado, porém, apesar do grande volume de recursos financeiros repassados a operadores privados nos EUA nas últimas décadas, não há consenso sobre a melhoria dos índices educacionais dessas escolas. Em resumo, diferentes institutos de pesquisa chegaram a resultados diversos, entre os estudiosos, não há comprovação da efetividade da gestão privada de escolas públicas.

Um fator que dificulta a chegada a conclusões a respeito do tema é a diversidade de formatos de escolas *charter*. “Em termos de qualidade, as escolas autônomas vão de um extremo ao outro. Algumas são excelentes, algumas horríveis, e a maioria está em algum ponto intermediário” (RAVICTH, 2011, p. 160). Os modelos são diversos, o que também pode ajudar a explicar a diversidade de resultados. Há escolas com menor agrupamento de alunos por sala, bem como o contrário também é encontrado; escolas que recebem menos verbas, e outras que dispõem de verba complementar para além dos recursos repassados pelo poder público.

Em 2003, o governo federal apurou os resultados da performance de uma amostra de *charter* no NAEP (*National Assessment of Educational Progress* ou Avaliação Nacional do Progresso em Educação)²⁷, foi a primeira comparação nacional dos resultados dos dois tipos de escolas. O curioso é esses dados não foram divulgados quando o governo apresentou os resultados gerais da avaliação em larga escala, não era de conhecimento público que a apuração havia sido realizada e os dados específicos a respeito dessa amostra de *charter* só vieram à tona quando membros da AFT (*American Federation of Teachers* ou Federação Americana de Professores) os encontraram no sítio da organização federal de testagem, no banco de dados junto com os dados gerais (RAVICTH, 2011). O motivo da falta de publicidade dos resultados era que os mesmos haviam

²⁷ Avaliação em larga escala nacional criada em 1969.

desagrado os partidários do movimento *charter* e a própria administração Bush, que havia proposto na Lei Federal *No Child Left Behind* (NCLB) a conversão das escolas públicas que apresentavam baixo rendimento em escolas *charter*. Schemo (2004) recebeu as informações da AFT e publicou o artigo *Charter schools trail in results, u.s. data reveals* no *New York Times*, divulgando as descobertas encontradas sob a “montanha de dados” do Departamento de Educação:

Os dados mostram que alunos da quarta série que frequentam escolas *charter* estavam seis meses atrás de alunos de outras escolas públicas em leitura e matemática. Em outras palavras, apenas 25% dos alunos da quarta série em *charter* eram proficientes em leitura e matemática, contra 30% e 32% de estudantes de escolas públicas tradicionais proficientes em leitura e matemática (p. 1, tradução nossa).

De acordo com os resultados, controlando as variáveis, os estudantes de *charter* se saíram pior do que seus colegas em escolas públicas regulares. Em resposta, os partidários das *charter* alegaram que as conclusões a partir dos dados eram injustas, pois as *charter* recebiam mais estudantes considerados com “dificuldades”. O que também é motivo de controvérsia.

Outro estudo realizado pela economista da Universidade de Harvard Caroline M. Hoxby foi publicado em 2004, que comparou a performance de escolas *charter* com escolas públicas regulares próximas. No estudo afirmava-se que os estudantes matriculados em *charter* tinham mais chances de terem bons desempenhos em leitura e matemática do que os outros. Continuando a polêmica em torno dos resultados, críticos do modelo *charter* vinculados ao EPI (*Economic Policy Institute* ou Instituto de Políticas Econômicas) publicaram o relatório *The Charter School Dust-Up*, concluindo que a adoção das *charter* era um empreendimento arriscado (RAVITCH, 2011). Ravitch (2011) explica ainda que:

Nos anos que se seguiram, estudos compararam a performance educacional nas escolas públicas e privadas, ou escolas autônomas e escolas públicas regulares. A única surpresa foi quão pequenos e insignificantes foram os ganhos registrados por qualquer um dos setores (p. 162).

Outra pesquisa, encomendada pelo Departamento de Educação em 2010 e realizada pelo NCEE (*National Center for Education Evaluation and Regional Assistance* ou Centro Nacional de Avaliação da Educação e Assistência Regional), alega que as *charter* não são “mais, nem menos, eficientes que as escolas

tradicionais na tarefa de aumentar o desempenho de seus alunos, melhorar o seu comportamento na escola ou o progresso escolar” (CAMARGO; GOMES, 2014, p. 237).

Muitas outras pesquisas foram realizadas, contudo os resultados não são capazes de comprovar melhora ou piora conclusiva. Algumas investigações em contextos mais específicos conseguem identificar vantagens no desempenho das *charter*. É o caso do estudo realizado por Thomas Kane em 2009, que comparou escolas de alta demanda de Boston com escolas públicas regulares, os resultados encontrados foram substanciais, porém a pesquisa incluía apenas 4 das 18 escolas *charter* no ensino fundamental e 3 de 11 escolas do ensino médio. O estudo “demonstrou que escolas autônomas de sucesso são muito bem-sucedidas; ele não demonstrou que todas as autônomas são bem-sucedidas” (RAVICTH, 2011, p. 164).

Na mesma linha, Clark *et al* (2011) publicou o estudo “*Do Charter Schools Improve Student Achievement? Evidence from a National Randomized Study*”, que compara estudantes que se inscreveram e foram admitidos nessas escolas através de sorteio com alunos que se inscreveram mas não foram admitidos. Assim como a maioria das investigações, chegou-se a conclusão que as instituições educativas não eram nem mais nem menos efetivas, na prática, os ganhos eram inexistentes ou insignificantes.

Berliner (2018) também explica que em 2016 e 2017 o estado do Arizona comparou o desempenho de escolas públicas regulares e escolas *charter*, e, segundo ele os achados foram instrutivos:

Mesmo quando expulsam os alunos que não querem; mesmo com porcentagens muito baixas de alunos com deficiências; mesmo com poucos alunos que estão aprendendo inglês; e mesmo quando algumas escolas *charter* não aceitam ou não mantêm estudantes pobres, muitas das escolas *charter* no Arizona ainda são classificadas como deficitárias. Elas receberam um percentual significativamente menor de classificações “A” ou “B” do que as escolas públicas. E havia até dez escolas *charter* que receberam uma nota “F” (p. 51).

É questionável a teoria do movimento pró-*charter* que prega a favor da competição como mecanismo de melhora de todo sistema escolar. O modelo não parece ser capaz de melhorar o sistema como um todo, apesar de apresentar alguns exemplos de escolas que conseguem apresentar resultados acadêmicos. No geral, as escolas públicas regulares não estão em condições de igualdade nessa

competição, as *charter*, sendo escolas de escolha, atraem estudantes mais motivados, e têm formas de dispensar aqueles que não se enquadram, pois, podem aplicar códigos disciplinares que seriam desafiados judicialmente se fossem implantados nas outras escolas públicas. Elas podem contar com mais recursos financeiros, por ser possível receber verbas adicionais de patrocinadores corporativos, assim, essas escolas têm condições de oferecer turmas menores, atividades de extraturno e recursos que as outras não têm (RAVICTH, 2011). Ou seja, as escolas mais bem-sucedidas apresentam condições impossíveis de serem replicadas em toda rede escolar. O que derruba a hipótese de que a competição favorece a melhoria do sistema como um todo.

Enfim, questiona-se o teoria causal que embasa a proposição das *charter* quando afirma que a competição, a desregulamentação e a gestão privada se traduzem necessariamente em melhores resultados. O fato é que, apesar da falta de evidências, o movimento tem crescido e os governos ainda estão apostando nesse tipo de escola nos EUA.

3.4 ESCOLAS *CHARTER* NO BRASIL: INDÍCIOS DE UMA TENDÊNCIA

Nesta seção pretende-se discorrer sobre a presença de propostas identificadas com as *charter* na política educacional brasileira, como parte de uma tendência de transferência da gestão de escolas públicas imersa em tensões e contradições, como quer Adrião (2014). Conforme foi visto, apesar de levantar a bandeira da democratização e ampliação da qualidade da educação por meio da gestão privada de lógica empresarial, esses formatos de gestão menos burocráticos não têm logrado êxito em comprovar sua efetividade, e de fato, o que se observa é a ampliação do acesso de instituições privadas a fundos públicos destinados à educação.

No Brasil existem muitas iniciativas de privatização da educação pública que se desenvolvem em diferentes dimensões, englobando a oferta, o currículo e a gestão (ADRIÃO, 2018a). O que se intenciona aqui é trazer à tona as iniciativas pró-*charter* e defesas do modelo no âmbito das políticas públicas e da legislação.

Convênios para oferta de vagas, principalmente na educação infantil, são recorrentes há décadas como estratégias dos governos para ampliar o atendimento escolar, é o caso do Projeto Nave-mãe, na cidade de Campinas, citado por Adrião (2014) como exemplo de gestão privada de estabelecimentos públicos. O Projeto Nave-mãe foi regulamentado pela Lei Municipal N. 12.884/2007, que criou o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI). A partir da lei (e com a publicação do Decreto nº 15.9474/2007) foram fundados os Centros de Educação Infantil (CEIs). Esses CEIs são unidades escolares de Educação Infantil construídas com verba pública, porém geridas por instituições privadas sem fins lucrativos. Domiciano (2017) explica que no projeto inicial, as edificações que abrigariam os CEIs seriam construídas com recursos provenientes da iniciativa privada, porém:

Os dados financeiros levantados nas Execuções Orçamentárias da prefeitura por fonte de recurso, mais especificamente no elemento de despesa Obras e Instalações na Educação Infantil, revelou que a edificação dos equipamentos se efetivou com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb) (p. 87).

Nesse modelo, a prefeitura realiza repasses de acordo com o número de matrículas, faixa etária e turno de atendimento. A instituição conveniada deve contratar todos os profissionais (inclusive diretores e professores), além de “adquirir material de consumo e permanente; pagar encargos trabalhistas e previdenciários; efetuar o pagamento de taxas, tarifas e serviços” (DOMICIANO, 2017, p. 88).

De acordo com informações apuradas por Domiciano (2017), os dezesseis CEIs de Campinas eram administrados por nove entidades privadas sem-fins lucrativos que eram caracterizadas juridicamente como Associações Privadas até 2015. Posteriormente, todas foram qualificadas como Organizações Sociais municipais, e, ao invés de Termo de Convênio, foram assinados Contratos de Gestão.

Assim como o projeto Nave-mãe, outras iniciativas até mais antigas poderiam ser citadas como semelhantes às *charter*, por se basearem na gestão privada de escolas públicas, ou financiamento público de estabelecimentos de ensino privados. Apesar de não negar isso, também é necessário reconhecer que há um movimento recente que está impulsionando a proposição de modelos inspirados nas *charter* no

Brasil e apresenta características próprias. O programa goiano aparece como central nesse sentido, pois, mesmo que outras iniciativas de privatização da gestão estejam presentes historicamente na política educacional brasileira, o programa goiano é um dos poucos que explicitamente se referencia nas *charter schools*, e mesmo sem sua efetiva implementação tem chamado atenção de diferentes redes escolares que demonstraram a intenção de conhecer a ideia.

A proclamação da inspiração nas *charter* dos EUA e Inglaterra pelos formuladores de Goiás demonstra a intenção de ganhar legitimidade, ao afirmar que estão importando uma “boa” ideia. Esse aspecto já diferencia o programa analisado das tradicionais creches conveniadas. Os contratos de gestão em Goiás também se destacam por estarem atrelados a índices de proficiência e avaliações em larga escala, induzindo uma maior responsabilização do ente privado pelos resultados da escola, assim como, um maior potencial de influência desses resultados no currículo, no trabalho docente e na prática escolar. Outra diferença que pode ser apontada como impulsionadora desse “novo” fôlego do movimento pró-*charter* no Brasil são as mudanças na legislação, podendo citar o Marco Legal das Organizações da Sociedade civil (Lei N. 13.019/14), o Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 739/2015, a decisão do STF sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 1.923/DF e os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar N. 101/2000.

Apesar de os formuladores da política goiana apresentarem o programa com o rótulo da inovação, trazendo o exemplo das *charter* como novidade, nos anos 2000 existiu um programa no estado de Pernambuco que é considerado por seus proponentes como a experiência pioneira de *charter* no Brasil, trata-se do Programa de Desenvolvimento de Centros de Ensino Experimental (PROCENTRO), regulamentado pelo Decreto nº 26.307/2004, bem como pelo Plano Plurianual do Estado de Pernambuco, no que se refere à criação das Escolas de Referência do Ensino Médio na Rede Pública do Estado (PERNAMBUCO, 2004).

Autores como Dias e Guedes (2010), Sardinha (2013) e Braga (2013) situam o PROCENTRO como exemplo do modelo *charter* no Brasil, entretanto, é relevante ressaltar que em 2008 o desenho do programa foi modificado, a participação do setor privado foi reduzida, e o mesmo deixou de apresentar as características que o identificava com as *charter*.

Diferente do programa de contratos de gestão em Goiás, no PROCENTRO, não houve concorrência para a seleção da organização privada. Escolhido para o convênio, o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) foi fundado em 2003 por empresários que se diziam preocupados com a decadência do Ginásio Pernambucano, escola tradicional situada na cidade de Recife.

O instituto é responsável pela reforma do ensino médio iniciada em 2007 em Pernambuco, pela qual se adota um regime de parceria entre o poder público e o ICE para “cogestão” das escolas: o poder público se responsabiliza por investir recursos necessários ao custeio da escola, enquanto sua gestão fica a cargo do ICE. Mais recentemente, o mesmo instituto foi convidado a apresentar o projeto para o governo do Maranhão. O desenho do projeto defendido pelo ICE, em nosso entender, guarda proximidade com as perspectivas das escolas *charters* observadas nos Estados Unidos da América (EUA) (ADRIÃO, 2014, p. 269).

Marcos Magalhães (ex-presidente da Phillips no Brasil e ex-aluno do Ginásio Pernambucano) foi quem coordenou a elaboração da “parceria” com o poder público. Ele estava motivado pela reforma do colégio em termos estruturais e administrativos, pois conta-se que um dia, por acaso, ele passou em frente à instituição e constatou a decadência do prédio que abrigava a escola (ICE, 2008).

O Ginásio Pernambucano iniciou suas atividades em 1825 e foi a primeira escola não-eclesiástica do nordeste. Atualmente é considerada a segunda escola pública mais antiga do Brasil que ainda está em operação. Sendo referência, o ginásio teve entre seus estudantes pessoas importantes como Ariano Suassuna, Clarice Lispector, Eitácio Pessoa, Agamenon Magalhães e Joaquim Francisco.

Totalmente abandonado, o prédio estava caindo. Um ex-aluno tomou conhecimento desta situação por acaso, passando em frente. Então, em 2002, ele mobilizou um grupo de colegas empresários e juntos iniciaram o trabalho de recuperação. A reforma do Ginásio Pernambucano não se limitava apenas ao prédio, pois se fazia necessária a revitalização da valiosa biblioteca e do museu. Assim, surge mais uma preocupação: a qualidade do ensino público. Não bastaria restaurar o prédio, era preciso recuperar a tradição da qualidade dessa escola (ICE, 2008, não paginado).

Capitaneada por Marcos Magalhães, autorizado pelo então governador Jarbas Vasconcelos (PMDB), a reforma do Ginásio Pernambucano contou com apoio de empresas como a Phillips, o Banco Real, a ABN AMRO, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco e da Construtora Norberto Odebrecht (LEITE, 2009). Para além da reforma física, os empresários alegavam ser necessária a participação

do setor privado para implementar uma escola pública de qualidade no ensino médio, o próprio Marcos Magalhães (*apud* BRAGA, 2013) afirma que:

Essa constatação, [...] revela-se nas dificuldades financeiras para o financiamento do Ensino Médio; nos entraves institucionais que dificultam uma gestão eficiente; nas ineficiências observáveis nas taxas de abandono, evasão e repetência neste nível de ensino; na elevada taxa de distorção idade/série dos alunos; na elevada oferta de vagas em cursos noturnos; na baixa qualidade das notas dos alunos no ENEM; e, finalmente, na iniquidade criada por um sistema em que menos da metade dos alunos ingressos na 1ª série consegue concluir a 3ª. As ineficiências e distorções penalizam, fortemente, os alunos que se evadem durante o Ensino Médio (p. 143).

Leite (2009) explica que a intenção inicial da reforma física se transformou em uma profunda inserção dos empresários na reforma da gestão da educação do estado, como pode ser observado nesse relato:

Seis meses antes da conclusão das obras, reuniu-se com os outros empresários. Daqui pouco vamos entregar o prédio. Vão continuar nos pedindo umas latas de tinta e nós vamos dar, mas que educação será oferecida? Indagou. Saíram de lá decididos a reformular o projeto pedagógico da escola. Implantaram os laboratórios de química, física, biologia e informática e fizeram uma nova seleção para o quadro de professores em tempo integral com bolsa e bônus por desempenho. Até 2005, os empresários, por meio do Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE), presidido por Magalhães, bancaram a remuneração extra dos professores. No ano passado [2005], a Assembleia Legislativa transformou o projeto dos centros experimentais em lei (MAGALHÃES *apud* LEITE, 2009, p. 73).

Para além da reforma estrutural, os empresários (representados por Marcos Magalhães) estavam decididos a interferir diretamente na gestão da escola e alegavam que a introdução de procedimentos comuns na gestão empresarial resolveria o problema da escola que eles consideravam ineficiente.

Com base nessa constatação foi formalizada por meio de um Termo de Cooperação a participação do setor privado na reforma do Ginásio Pernambucano e posteriormente em outras escolas do estado. Entre vários pontos, o termo previa: a busca de resultados concretos com criação de uma rede regional de escolas públicas de ensino médio de referência em conteúdo, método e gestão; o estabelecimento de critérios específicos para a seleção de gestores das escolas e para seleção e remoção de professores; a proposição de formas de incentivo financeiro para professores de acordo com resultados dos alunos; e a fundação de um órgão implementador do projeto na secretaria de educação (BRAGA, 2013).

Entre os objetivos, o Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental previa a melhoria da qualidade do ensino médio na rede escolar o estado, por meio ações consideradas pelos formuladores como “inovadoras”:

Art. 1º O Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental, vinculado à Secretaria de Educação e Cultura, em consonância com as novas diretrizes traçadas pela Reforma do Estado, através da Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003, tem por objeto geral a concepção, o planejamento e a execução de um conjunto de ações inovadoras em conteúdo, método e gestão, direcionadas à melhoria da oferta e qualidade do ensino Médio na Rede Pública do Estado de Pernambuco, assegurando a criação e a implementação de Escolas de Referência de Ensino Médio do Estado (PERNAMBUCO, 2004, p. 1).

O ICE foi responsável pela reforma de parte das escolas de Ensino Médio de Pernambuco junto com a Secretaria Estadual de Educação, tendo instituído algumas características específicas que diferenciavam os centros das outras escolas da rede. Exemplos disso são: professores e gestores trabalhavam em regime de dedicação exclusiva e recebiam um adicional de 125% sobre o salário-base além de bônus por desempenho anual; existia a possibilidade de contratação de professores e gestores aposentados ou de fora do quadro de servidores; critérios considerados mais rigorosos de seleção e remoção de profissionais; orientações curriculares vinculadas ao sistema de avaliação de resultados; e criação de conselho para a gestão de cada centro compostos por representantes do ICE, da secretaria de educação e de organizações locais da sociedade civil (BRAGA, 2013).

Após a reforma estrutural, pedagógica e gerencial do Ginásio Pernambucano, o objetivo era ampliar o modelo para outras escolas da rede. Enquanto “o governo do Estado assumiu a liderança de promover as mudanças legais que regulamentariam a nova iniciativa, o ICE ficou com a responsabilidade de buscar recursos no empresariado para abrir dez escolas, além do Ginásio, seguindo esse novo modelo” (DIAS; GUEDES, 2010, p. 22).

O PROCENTRO chegou a contar com vinte escolas de Ensino Médio em 2007, que eram financiadas com verbas públicas e privadas. O Estado cedia as edificações que abrigariam os centros e pagava o salário-base dos professores, ao passo que o ICE e entidades “parceiras” arcavam com custos como refeições, materiais didáticos, uniforme escolar, transporte escolar e bônus por desempenho. Apesar disso, essa forma de financiamento só ocorreu até 2005:

Na medida em que o programa se expandiu, houve reversão significativa da participação do setor privado nos custos. Em 2006, quando o número de Centros subiu de dois para 13, o ICE assumia apenas o investimento inicial e, em 2007, a rede já contava com 20 Centros e 10 mil alunos, a um custo total de 56 milhões de reais, 95% dos quais cobertos pelo Estado (DIAS; GUEDES, 2010, p. 31).

Dias e Guedes (2010) explicam ainda que, em 2008, foi anunciada a ampliação do modelo para cento e seis escolas da Rede Estadual de Pernambuco, porém alguns pontos fundamentais para identificação do PROCENTRO com a proposta *charter* foram alterados, como a seleção de gestores e o bônus por desempenho, pois o ente privado passou a não ter quase nenhuma autonomia de gestão.

Até 2007, o ICE compartilhou o poder de gestão dos Centros com a Secretaria de Educação de Pernambuco, incluindo poder de veto. Após essa data, o convênio de gestão compartilhada não foi renovado e, a partir de 2008, o ICE passou a ser responsável somente pela articulação de parcerias externas para projetos extracurriculares nos Centros, perdendo o compartilhamento de decisão sobre a seleção e formação de professores e gestores, um dos eixos fundamentais não só do programa, mas dos modelos de escolas *charter* em geral (p. 29).

Não cabe aqui analisar os motivos da descontinuidade do programa ou aprofundar outros aspectos, pois para os fins aos quais se tese se propõe o que é relevante é compreender de que forma a proposta pernambucana se encaixa nessa tendência de privatização da educação pública por meio da privatização da gestão. Por isso, a intenção foi somente apontar experiências que guardam similitudes com identificadas as *charter* e aspectos gerais de seus desenhos. Essas breves considerações auxiliam a situar a política analisada no presente trabalho.

3.5 EXPANSÃO DAS PROPOSTAS INSPIRADAS NAS *CHARTER* NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Para além dos convênios existentes há décadas e da experiência do PROCENTRO considerada por seus propositores como as primeiras *charter* do Brasil, existem indícios que sustentam a ideia de que há um movimento de proposição do modelo na política educacional brasileira. Esses sinais estão relacionados a tentativas e ações iniciais para proposição de políticas, mas também

aos movimentos no legislativo e no judiciário que se destinam a remover barreiras que dificultam o estabelecimento desse tipo de política.

Os indícios apontados são: (1) movimento inicial de inclusão da *charter* na agenda do Estado do Mato Grosso; (2) intenção manifestada por outros estados de implementar políticas identificadas como *charter*, podendo citar Pará, Paraíba, Rondônia e Ceará; (3) o Projeto de Lei do Senado N. 739/2015, que visa possibilitar a distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para OSs, além da decisão do STF acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN N. 1.923/DF), endossando a contratação de professores via OSs.

Para melhor explicar o argumento de que há um movimento de expansão de propostas de *charter* na política educacional brasileira, cada ponto elencado anteriormente será desenvolvido mais cuidadosamente.

O primeiro ponto diz respeito ao movimento inicial de inclusão da política *charter* na agenda do Estado do Mato Grosso. Em 14 de abril de 2016, foi publicado o edital de “Procedimento de Manifestação de Interesse nº 001/2016” (SEDUC/MT, 2016). O documento tem o objetivo de convocar pessoas jurídicas e pessoas físicas, de direito público ou privado, individualmente ou em consórcio. Assim, a Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso (SEDUC/MT) pretendia obter

(...) estudos técnicos, levantamento de propostas para estruturação da modelagem de Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, para construção, reforma, ampliação, gestão, manutenção e operacionalização de serviços não pedagógicos de 76 (setenta e seis) Unidades Escolares da Rede Pública Estadual e 15 (quinze) Centros de Formação e Aperfeiçoamento Profissional – CEFAPROS (p. 8).

Gawryszewski, Motta e Putzke (2017) explicam que o processo sofreu resistência por parte dos profissionais da educação, que declararam greve²⁸, e dos estudantes secundaristas, que ocuparam 25 escolas. De acordo com os autores, em 5 de agosto, o movimento dos docentes decidiu encerrar a greve, aceitando uma proposta de recomposição salarial, a suspensão do edital citado anteriormente e a promessa de convocação de conferências para discussão do assunto.

²⁸ Além disso, os profissionais também reivindicavam reajuste salarial e aumento real perante a inflação e abertura de concurso público, pois dados de 2015 demonstravam que 58,33% dos professores da rede possuíam vínculo temporário (GAWRYSZEWSKI, MOTTA, PUTZKE, 2017).

Outro ponto que sustenta esse argumento é a manifestação de intenção de outros estados de implantarem políticas semelhantes. Pereira (2016) discorre sobre a tentativa do Estado do Pará de adoção de escolas *charter*. A partir de matérias dos principais veículos de comunicação paraenses, a autora analisa as primeiras manifestações do governo, em 2015, as quais indicavam a adoção da administração privada de escolas públicas. O projeto consiste em construir 50 escolas de ensino médio a serem geridas totalmente pela iniciativa privada, ressaltando o apoio do Banco Mundial à política.

No site oficial da Secretaria de Educação do estado do Pará (SEDUC-PA), é possível encontrar registros desse movimento. A matéria *PPP garantirá ampliação e fortalecimento da rede estadual* expõe o acontecimento de uma reunião em 19 de maio de 2015, da qual participaram o Secretário de Educação Helenilson Pontes, servidores da SEDUC-PA e técnicos do Banco Mundial (BM) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES). De acordo com a reportagem, a reunião teve o intuito de encaminhar o projeto piloto para elaboração dessa política (SEDUC-PA, 2015). Apesar disso, o estado não chegou a adotar o programa.

Ainda nessa linha, destacam-se os estados da Paraíba, Rondônia e Ceará, que enviaram representantes para conhecer o programa elaborado em Goiás. O potencial de expansão da proposta goiana é destacado pela própria secretária da SEDUCE-GO, Raquel Teixeira, afirmando que “a implantação das OSs na educação em Goiás é uma experiência inédita, corajosa, está chamando a atenção de outros estados e acho que tem tudo para dar certo” (SEDUCE-GO, 2016l, p. 2).

A Paraíba é um exemplo, Aléssio Trindade de Barros (secretário de Educação da Paraíba) visitou Goiás com uma comitiva. A visita tinha como objetivo entender os critérios técnicos e legais do programa. Assim, em reunião com Ademar Rodrigues²⁹, chefe do Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Contratos de Gestão (NAMA) da SEDUCE-GO, foram apresentados os estudos realizados para chegar ao modelo proposto em Goiás.

²⁹ Ademar Rodrigues é um burocrata que participou de processos de seleção e supervisão de contratos com Organizações Sociais na saúde. Atuou como presidente da Comissão Permanente de Licitação e foi Gerente de Licitações da Secretaria de Saúde. Na SEDUCE-GO, além de chefiar o NAMA, foi chefe do Núcleo dos Contratos de Parcerias e Gerente de Licitações, Contratos e Convênios.

Em declaração publicada na reportagem *Governo da Paraíba vem a Goiás para conhecer modelo de OSs na Educação proposto por Marconi* do Diário de Goiás (2016), Ademar Rodrigues afirma que “essa política de parcerias em Educação pode resultar em melhorias significativas no aprendizado dos estudantes da rede pública. O sucesso desse programa vai projetar Goiás para outros Estados e até países” (p. 2).

Por isso, evidencia-se um possível movimento de expansão da participação de OSs na gestão da educação pública, com experiências diversas que se apresentam nos sistemas estaduais e municipais de educação. Isso não significa afirmar que o processo não encontra resistências: a legislação brasileira conflita com alguns elementos característicos do modelo *charter*, como a gestão democrática, um dos princípios do ensino previstos no Art. 206. da CF/88 e reafirmado no Art. 3º da LDB/96. O princípio também se faz presente na Meta 19 do Plano Nacional de Educação (Lei N. 13.005/14), sendo uma estratégia para assegurar a gestão democrática na educação:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014, p. 15).

Essa normatização exige uma adaptação das políticas para a criação de modelos brasileiros de *charter*, que diferem dos internacionais, criando em Goiás, por exemplo, um formato onde diretores eleitos deverão compartilhar a gestão com diretores contratados por OSs. Questões como essa serão exploradas no decorrer das análises e apresentam-se aqui com o objetivo de situar o estudo.

Paralelamente, existem mudanças no âmbito da regulamentação que dá suporte às políticas de contratos de gestão, como o Projeto de Lei do Senado N. 739/2015 e a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que permite a contratação de trabalhadores pelas OSs para a prestação de serviços públicos.

É esse o terceiro e último ponto elencado anteriormente para amparar a ideia inicial. O Projeto de Lei do Senado N. 739/2015 visa possibilitar a distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para OSs, além de outras instituições sem fins lucrativos, modificando o Art. 8º da Lei N. 11.494, de 20 de junho de 2007.

O Projeto de Lei do Senado (PLS), de autoria do Senador Cristovam Buarque (à época, do PDT), é justificado pela necessidade de introduzir mecanismos legais de distribuição dos recursos do FUNDEB para OSs, pois, atualmente, só é possível o repasse para instituições públicas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público (BRASIL, 2015a). Para o autor do PLS, o repasse para as OSs:

Poderá contribuir para a melhoria da qualidade da educação, na medida em que a utilização do contrato de gestão, previsto na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, permitirá a introdução de práticas modernas de gestão na educação. Com efeito, o emprego mais eficiente dos recursos humanos e financeiros e o estabelecimento de metas de desempenho propiciarão a melhoria do processo de ensino-aprendizagem nas escolas e, conseqüentemente, a melhoria dos indicadores da educação (BRASIL, 2015a, p. 2).

Ainda na justificativa do PLS, as *charter schools* são citadas como modelos semelhantes ao que se quer regulamentar, assim como se menciona também os exemplos de países como Estados Unidos, Reino Unido, França, Austrália, Japão e Nicarágua. A única iniciativa brasileira citada é o PROCENTRO, implementado em Pernambuco entre 2004 e 2007, conforme já explicitado anteriormente.

O Projeto de Lei do Senado N. 739/2015, no momento de desenvolvimento desta investigação, encontra-se em tramitação, tendo sido encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte. A esta cabe decisão terminativa.

Em 24 de agosto de 2016, o relator Telmário Mota (PDT) apresentou relatório favorável, sem apresentação de emendas. No relatório, considera-se que o projeto não fere nenhuma norma constitucional e está em acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois “não cria despesa para a União nem altera a dotação de recursos do FUNDEB. Ele apenas faculta a utilização dos recursos do Fundo por organizações sociais que firmem contrato de gestão com o poder público” (BRASIL, 2016, p. 3), ou seja, considera que a alteração não causa impacto fiscal.

A respeito do mérito, o relator qualifica como um aperfeiçoamento do FUNDEB, que, nessa ótica, possibilitará a inserção de *charter schools* e práticas

modernas de gestão. O parecer entende que o projeto de lei permitirá uma “gestão mais eficiente dos recursos humanos e financeiros” (ibidem, p. 3). Por fim, ele aponta que a principal consequência da aprovação da lei seria a melhora do IDEB e de outros indicadores da educação, o que segundo ele, seria ratificado pelo desempenho acima da média dos alunos do PROCENTRO.

Em março de 2017, a matéria foi redistribuída em virtude do licenciamento do relator, sendo designada à senadora Lúcia Vânia (PSB) para a relatoria no dia 22 de março de 2017, último movimento de tramitação do Projeto de Lei que se registra no momento da redação desta tese.

Paralelamente, discute-se a Proposta de Emenda à Constituição 15a/2015 (PEC 15a/2015) de autoria da Deputada Federal Raquel Muniz (PSC). A PEC 15a/2015. A proposta tem o fim de tornar o tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permanente, visto que o FUNDEB instituído pela Lei N. 11.494, de 2007, irá vigorar até 2020. Apesar de não tratar expressamente do tema das *charter* ou mesmo citar organizações sociais, a PEC 15a/2015 dá abertura para privatização ao não propor restrição para o uso dos recursos de complementação da União, deixando a questão para posterior regulamentação. Segundo Ximenes (2018):

Isso pode significar que ficaria autorizado o custeio de EaD e de inclusão de matrículas fora da rede (privadas) com esses recursos provenientes da União no Fundeb, a não ser que o regulamento diga o contrário ou que esse ponto seja corrigido na PEC. Como sabemos que há pressão em ambos os sentido no Congresso Nacional (quero dizer, por EaD e Voucher) é bom ficar de olho (p. 2).

Também em 2015, o STF colocou em votação a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 1.923/DF), proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) em 1998. A ADIN objetivava a declaração de inconstitucionalidade de toda a Lei N. 9.637/98 e do inciso XXIV do Art. 24 da Lei N. 8.666/93, a lei que qualifica as OSs e a lei das licitações, respectivamente.

O STF endossou a validade da prestação de serviços públicos nas áreas de educação, pesquisa, cultura, saúde e preservação do meio ambiente. O ministro Luiz Fux emitiu seu voto, que foi seguido pela maioria, afirmando que:

(...) a Constituição não exige que o Poder Público atue, nesses campos, exclusivamente de forma direta. Pelo contrário, o texto constitucional é expresso em afirmar que será válida a atuação indireta, através do fomento, como o faz com setores particularmente sensíveis como saúde (...) e educação (...), mas que se estende por identidade de razões a todos os serviços sociais (BRASIL, 2015b, p. 18).

Para o ministro, os agentes democraticamente eleitos devem definir a proporção de prestação de serviços públicos de forma direta e indireta, com a condição de cumprir a obrigação constitucional de prestar os serviços sociais adequados. O entendimento do STF também destaca a legalidade da contratação de professores e outros trabalhadores por OSs para prestação de serviços públicos sociais. Assim, não seria obrigatória a realização de concursos públicos nesse caso, “o que há de se exigir é a observância de impessoalidade e de objetividade na seleção de pessoal, conforme regulamento próprio” (ibidem, p. 32).

Em resumo, o voto julgou parcialmente procedente o pedido da ADIN, prestando interpretação à Constituição Federal de 1988 (CF/88), à lei das OSs e à lei de licitações, no sentido de que seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal: (a) o procedimento de qualificação da OS; (b) a celebração do contrato de gestão; (c) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações e outorga de permissão de uso de bem público; (d) os contratos celebrados pela OS com terceiros; (e) seleção de pessoal pelas OSs. Além de “afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas” (ibidem, p. 35).

As experiências de adoção de modelos inspirados nas *charter* ajudam a compreender o papel que esse tipo de política pode ter na educação brasileira. Paralelamente, a legislação nacional, que apresenta obstáculos, aparenta estar sofrendo tentativas de modificação, no sentido de acolher e regulamentar a maior participação de instituições privadas na prestação de serviços públicos educacionais.

Todos esses acontecimentos sustentam o argumento inicial e a existência de um contexto favorável, com iniciativas em favor de uma maior participação da iniciativa privada na provisão do serviço público de educação.

CAPÍTULO 4 – CONTRATOS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO GOIANA: DESENHOS DA POLÍTICA E OPÇÕES DOS FORMULADORES

O modelo proposto em Goiás é tomado como exemplo para conduzir o debate devido à sua atualidade, à sua publicidade e por apresentar-se como modelo alternativo de qualidade e eficiência educacional. É uma das poucas políticas encontradas no Brasil declaradamente inspirada nas *charter*. Apesar da dificuldade de se encontrar outras políticas brasileiras explicitamente inspiradas nas *charter schools*, é preciso reconhecer que nem a transferência da gestão da educação pública para a iniciativa privada nem o financiamento público de escolas particulares são novidades em nosso país.

Nessa linha, Adrião (2014) questiona se “não seriam as escolas ‘conveniadas’ brasileiras, tão disseminadas e mesmo induzidas por diversos programas governamentais para o atendimento da educação infantil uma modalidade de *charter*?” (p. 278). Se a educação brasileira está convivendo com políticas semelhantes sem denominá-las dessa forma, como indaga a autora, cabe aqui compreender o que está sendo proposto em Goiás e o que há de diferente.

Uma grande distinção entre a proposta analisada e as *charter* é que o programa goiano e as propostas brasileiras, no geral, não estão relacionadas à escolha parental, “porque não se associam a programas de substituição de matrículas georreferenciadas e não se constituem em modalidade de subsídio à demanda” (ADRIÃO, 2018a, p. 16).

O estudo também é pertinente ao buscar a compreensão dessas políticas em um contexto de privatização da educação básica, onde, apesar do discurso em prol da eficiência, as propostas educacionais que podem ser enquadradas como *charter* no Brasil são motivadas “menos como alternativa democratizadora” aos currículos e normas centrais “e mais como mecanismo de ampliação do mercado educacional” (ADRIÃO, 2014, p. 278).

Como discutido em capítulo anterior, nos EUA, contexto em que o movimento *charter* foi mais disseminado, não há consenso acerca de sua

efetividade, mas uma grande ampliação desse mercado educacional e vultuosos recursos públicos sendo alocados nessas escolas.

Ao trazer a proposta goiana, é preciso afirmar que não se trata de uma iniciativa consolidada. Mais adequado seria referir-se a ela como uma tentativa de implementação, visto que o programa ainda é incipiente e, no momento da escrita deste texto, alguns editais se encontram embargados por ação do Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO). Esse entrave impôs mudanças de percurso na pesquisa, porém abriu novos questionamentos à percepção do quadro investigado em seus conflitos e complexidades.

Neste capítulo, serão apresentadas as análises acerca de elementos que compõe o desenho do programa, características do modelo criado e opções dos formuladores. Também serão apresentados: o contexto da rede estadual de educação de Goiás; discussões sobre o marco legal e a escolha pelos contratos de gestão; aspectos que denotam inspiração nos modelos internacionais; objetivos, justificativas e pressupostos que compõem a teoria causal; e o debate acerca da centralidade da avaliação externa.

4.1 GOIÁS: TENDÊNCIA PRIVATISTA E REFORMA GERENCIAL NA EDUCAÇÃO

Goiás começa a adotar medidas de reestruturação do governo, privatização e ajuste fiscal, identificadas com a reforma gerencial, no final dos anos 1990, quando Marconi Ferreira Perillo Júnior (PSDB) assume a gestão do estado pela primeira vez (SOUZA; FLORES, 2017). O político foi governador em quatro mandatos, de 1999 a 2006 e de 2011 a 2018.

Em 2006, Perillo abriu mão do final do segundo mandato para concorrer ao senado pelo estado de Goiás e foi eleito com 75% (setenta e cinco por cento) dos votos válidos. O fato repetiu-se em 2018, quando o vice-governador José Eliton (PSDB) tomou posse para finalizar o mandato, mas, dessa vez, Perillo conquistou apenas o quinto lugar na preferência dos eleitores ao senado e não se elegeu.

Durante as gestões de Perillo, a política de privatização iniciada pelo governo federal chegou ao estado, sendo possível citar como exemplos a privatização de

empresas públicas, como o Banco do Estado de Goiás (BEG), arrematado por R\$ 665 milhões pelo Banco Itaú em 2001 (SOUZA; FLORES, 2017), e a venda da Companhia Energética de Goiás (CELG) para a empresa italiana Enel pelo montante de R\$ 2,187 bilhões em 2017, sendo R\$ 1,1 bilhão destinado ao estado de Goiás e o restante para a Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S.A).

Para além das privatizações no sentido *strictu sensu*, as gestões do governador apresentaram um aprofundamento de características gerencialistas da chamada “nova gestão pública”, como o estabelecimento de metas, mecanismos de responsabilização e diversidade de provedores de serviços públicos (SANO; ABRUCIO, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2010). Em 2011, as principais unidades hospitalares tiveram sua gestão transferida para OSs, movimento que é citado pelo governo goiano como exemplo de sucesso para os contratos de gestão na educação.

No âmbito das políticas educacionais, destaca-se a reforma educacional goiana batizada de “Pacto pela Educação – Um Futuro Melhor Exige Mudança”, lançada em 5 de setembro de 2011. O pacto foi elaborado com a *Bain & Company*, uma consultoria de gestão com sede em Boston, nos EUA. Silva (2014) qualifica a política na “tendência hegemônica das políticas educacionais dos organismos internacionais para a escola de países periféricos lastreadas em orientações neoliberais e economicistas” (p. 149), afirmação que se sustenta ao olhar para as metas e iniciativas propostas no documento.

O Pacto justificava-se pela necessidade de melhoria do IDEB, que, nas aferições de 2005, 2007 e 2009, indicava queda em relação aos outros estados. Nos anos iniciais do ensino fundamental, o estado saiu da 7ª colocação, em 2005, para a 8ª posição, em 2009. Nos anos finais, a queda foi mais acentuada, indo da 10ª para a 15ª posição, enquanto o ensino médio registrou decréscimo da 13ª colocação para o 16º lugar.

As metas elaboradas para combater o problema eram, dentre outras: proficiência adequada dos alunos nas provas padronizadas; todo aluno com aprendizado adequado à sua série; servidores com avaliação e remuneração condicionada a critérios técnicos. Entre as vinte e cinco iniciativas, estavam: bônus por desempenho dos servidores; Prêmio Escola; Residência educacional; Academia

de lideranças; otimização dos gastos; e excelência de gestão da secretaria (GOIÁS, 2011).

Essa reforma da educação goiana ainda não propunha a transferência da gestão de escolas públicas para atores privados, mas foi construída a partir da mesma perspectiva gerencialista presente na política de contratos de gestão com organizações sociais, podendo-se inferir que o pacto expressa objetivos e cria condições que se coadunam com a política analisada.

Somente para citar alguns exemplos, é nessa reforma educacional que a SEDUCE-GO cria o Sistema de Avaliação da Educação no Estado de Goiás (SAEGO), o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de Goiás (IDEGO) e a Prova Goiás, que farão parte da avaliação do trabalho das OSs, assunto que será abordado de forma detalhada em seção específica.

4.2 MARCO LEGAL: PRIMEIRAS AÇÕES, MARCO LEGAL E INSTRUMENTOS DE FORMALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E ENTE PRIVADO

O primeiro movimento do governo goiano que indica a intenção de propor o programa analisado se deu em 2014, quando o governador Marconi Perillo sancionou a Lei N.18.658. Esse ato modificou a lei que qualificava as OSs no estado de Goiás (Lei N. 15.503, de 28 de Dezembro de 2005) a fim de aprimorar a legislação do setor e incluir novas áreas de atuação das organizações sociais, como educação, cultura, assistência social, desenvolvimento tecnológico, gestão de atendimento ao público, gestão de serviços sociais e auxiliares em unidades prisionais e pesquisa científica. Posteriormente, a Lei N. 18.843, de 10 de junho de 2015, incluiu a educação profissional e tecnológica nesse leque.

Por meio do Decreto N. 8.469, de 14 de outubro de 2015, o governador instituiu que uma comissão especial adotasse medidas imediatas para disciplinar o processo de chamamento e seleção pública das organizações sociais até 31 de dezembro de 2015. Esse projeto-piloto deveria concretizar a celebração de contratos de gestão em 30% (trinta por cento) das escolas que fazem parte das Subsecretarias de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Anápolis, Trindade e as do Entorno do Distrito Federal.

Paralelamente, no ano de 2015, a SEDUCE-GO realizava estudos para conceber a proposta a ser apresentada. Em entrevista realizada em julho de 2015, a secretária da SEDUCE-GO, Raquel Teixeira, afirmou que estava sendo preparado um novo modelo de gestão das escolas, que poderia ser via Organizações Sociais, Parcerias Público-Privadas (PPPs) ou outros formatos (JORNAL OPÇÃO, 2015). Por fim, a escolha foi pelos contratos de gestão que, a partir de 2015, foram dispensados de licitação, conforme explica Adrião (2018a):

A partir de 2015, o STF estabeleceu que a seleção dessas entidades para efetivação de contratos de gestão dispensaria licitação, ainda que deva observar critérios objetivos e impessoais de prestação de contas e contratação por meio de convênios (p. 17).

Para além dos contratos de gestão, a participação do setor privado na provisão do serviço público ocorre por meio de diferentes instrumentos, como as PPPs (citadas pela secretária), os convênios, os termos de colaboração, os termos de fomento e os acordos de cooperação.

A Parceria Público-Privada (PPP) é regida pela Lei N.11.079/2004, que institui as normas para licitações e contratações na administração pública. O instrumento diz respeito aos contratos de concessão, “pelos quais, além de eventuais tarifas cobradas dos usuários, o Poder Público ressarce a pessoa jurídica de direito privado com finalidades lucrativas, podendo estas serem constituídas por corporações de capital transnacional” (ADRIÃO, 2018a, p. 17). Ou seja, uma modalidade que aceita a participação de empresas com fins lucrativos.

De acordo com a lei, um contrato de parceria público-privada não pode ser celebrado se o valor for inferior a R\$ 10 milhões³⁰, se o período de prestação do serviço for inferior a cinco anos ou se tiver como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (BRASIL, 2004).

Os convênios, tão recorrentes para o oferecimento de vagas na educação infantil, são regulamentados pela Lei N. 8.666/1993, chamada Lei de Licitações e Contratos Públicos. Criados, inicialmente, para regular a relação entre dois entes públicos, os convênios dispensam a necessidade de licitação. Em princípio, é uma

³⁰ Esse valor foi alterado pela Lei N° 13.529/2017. Anteriormente, o valor mínimo era de R\$ 20 milhões.

colaboração mútua e, por isso, não faz sentido a ideia de competição relacionada à licitação. Trata-se de uma relação jurídica que compreende que os partícipes têm objetivos comuns, isto é, sem interesses contrapostos.

O modelo de convênio, apesar de amplamente utilizado na privatização da educação pública, tem limitações ao fornecer pouca segurança jurídica para as OSs e por permitir poucas possibilidades de regulação e controle de resultados justamente por se tratar de uma relação de colaboração mútua.

Para Schuler (2017b), um defensor da implementação de *charter* e *vouchers* no Brasil:

O modelo de convênios, existente na maior parte dos municípios brasileiros, na educação infantil, está longe de corresponder às exigências do modelo *charter school*. Os convênios foram uma saída prática e operacional encontrada pelos prefeitos, de todos os partidos, para implementar a educação infantil. Em boa medida, a nova lei 13.019/14, que cria a figura dos termos de colaboração com organizações da sociedade civil, e estabelece critérios mais rígidos de avaliação de resultados, veio para sanar este problema. Penso que, para um modelo de contratualização funcionar, é preciso que o governo crie mecanismos de regulação e controle de resultados (p. 1).

A Lei N. 13.019/2014, citada por ele, é a que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A legislação existente até então era considerada imprecisa, fornecendo pouca segurança jurídica e institucional para o setor público e para as organizações sociais envolvidas. Um dos instrumentos mais utilizados para a celebração de “parcerias”, o convênio generalizou-se como *modus operandi* para a transferência de recursos públicos à iniciativa privada.

O problema, segundo Cruz (2014), é que “a base legal passou a ser um conjunto de normas infralegais criadas, a princípio, para regular a relação entre dois entes públicos e não entre o público e o privado” (p. 126). Essa improvisação jurídica tem gerado problemas na gestão dos convênios, como:

(a) necessidade de participação da organização social no aporte de recursos através de contrapartida financeira; (b) impossibilidade da utilização de recursos do convênio para suporte de despesas com pessoal da própria organização; (c) ausência de condições para utilização de recursos dos convênios para pagamento de despesas ordinárias de manutenção da infraestrutura da organização; (d) obrigatoriedade de a organização social seguir um rol de procedimentos administrativos como se órgão público fosse, tais como licitação para contratação de pessoas, para aquisição de bens e para serviços nos limites determinados para a administração direta; (e) impossibilidade da utilização dos recursos do convênio para pagamento

de tributos e despesas legais; (f) indefinição sobre o destino dos bens adquiridos durante o convênio; (g) ausência de normas e regras referentes à prestação de contas e às obrigações do ente público em relação à garantia das condições mínimas de funcionamento da organização social; (h) ausência de prazos para análise, aprovação ou rejeição da prestação de contas, gerando prejuízos às organizações sociais quando a cobrança de informações ocorria após vários anos da execução do convênio; (i) análise da prestação de contas e da própria execução do convênio por parte da administração direta e dos órgãos de controle público, com base em analogias e interpretação das normas infralegais, gerando mais de uma interpretação legal para casos similares, entre outros problemas (CRUZ, 2014, p. 127).

Esses problemas geraram um cenário expressivo de processos administrativos no âmbito dos órgãos de controle e processos judiciais contra gestores públicos e organizações sociais. Por isso, Cruz (2014) ressalta que o Marco Regulatório inaugura uma nova era para a participação de OSs na provisão do serviço público. O MROSC tinha a intenção de criar instrumentos jurídicos específicos para mediar a relação entre poder público e organizações da sociedade civil e foi visto, por Schuler (2017a), como a legislação perfeita para implementação das *charter* no Brasil.

No plano das escolas *charter*, o Brasil desenvolveu, nas últimas décadas, o bem-sucedido modelo das Organizações Sociais. São amplamente conhecidos os resultados obtidos pelas OSs da saúde, no estado de São Paulo, bem como o sucesso obtido por organizações como Osesp, Pinacoteca do Estado, Museu do Amanhã e outras organizações culturais. Na educação, temos a experiência do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa) e exemplos de menor alcance em diversos estados e municípios brasileiros. Recentemente, o país aprovou o novo marco legal das organizações da sociedade civil, a Lei 13.019/14, que funciona como uma perfeita legislação para implementação do modelo de escolas *charter* (p. 42).

Apesar dessa opinião, os formuladores do programa goiano não se utilizaram dos instrumentos criados ou modificados pelo MROSC, pois ele não regula os contratos de gestão (que são regidos pela Lei N. 9.637/98)³¹. Além disso, a lei somente entrou em vigor em janeiro de 2016. Ou seja, no momento de concepção do programa, a lei ainda não vigorava e, mesmo entrando em vigor, ainda carecia de regulamentação.

³¹ Mesmo optando pelos Contratos de Gestão, a SEDUCE-GO cita o MROSC entre as leis que embasam o programa. Para isso foi divulgado um website, aglutinando informações que a secretaria julgava importantes para a compreensão do programa por parte da opinião pública (<<http://organizacaoessociais.seducgo.gov.br/tudo.html>>).

O Marco Regulatório é apresentado como parte da agenda estratégica do governo com a sociedade civil e tem três eixos orientadores: a contratualização; a sustentabilidade econômica; e a certificação. Os três fundamentos são desenvolvidos na dimensão normativa (com projetos de lei, decretos e portarias) e na dimensão do conhecimento (estudos e pesquisas, seminários, cursos de capacitação e publicações) (BRASIL, 2014b).

O MROSC empreende algumas mudanças, como a padronização das normas para todos os estados, municípios e para o Distrito Federal; a criação de instrumentos jurídicos próprios; o fortalecimento da regra do chamamento público³² como forma de oportunizar o acesso a todas as OSs interessadas; a proposição de uma espécie de ficha limpa, segundo a qual organizações e dirigentes que tenham utilizado verba pública indevidamente fiquem impedidos de firmar novos acordos; a simplificação da prestação de contas; a criação de uma Comissão de Monitoramento e Avaliação; entre outras (BRASIL, 2014b).

Com relação às “parcerias”³³ no âmbito do MROSC, foram criados três modelos: o termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação. Basicamente, os instrumentos distinguem-se em razão da existência de transferência de fundos públicos ou não e em função de quem sugere a “parceria”, o ente privado ou o ente público.

Assim, o termo de colaboração é proposto pela Administração Pública e prevê a transferência de recursos financeiros, o termo de fomento parte da proposição da OS e também está vinculado à transferência de verbas públicas, e, por último, o acordo de cooperação não envolve nenhuma transferência de fundos públicos (BRASIL, 2014b).

Como já explicitado, o governo goiano optou pelas organizações sociais como ente privado ideal para a implementação do programa e encontrou, no contrato de gestão, o instrumento jurídico adequado para o que pretendia.

O contrato de gestão é definido como “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de

³² Regra prevista no Decreto Federal N. 7.568, de 2011.

³³ Entendendo aqui “parceria” no sentido da lei, como um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações estabelecidas entre as partes.

parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º³⁴ (BRASIL, 1998, p. 3). Conforme a Lei das OSs, (Lei N. 9.637), o contrato deve discriminar atribuições, obrigações e responsabilidades das partes envolvidas e precisa ser submetido ao Conselho de Administração da OS, Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área relativa.

A lei também expressa que o contrato deve observar os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, bem como os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções. Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários (BRASIL, 1988, p. 3).

Em tempo, a lei institui normas para a fiscalização e a execução do contrato, prevendo punições e ações para a reparação de danos causados ao patrimônio público, quando for o caso.

Após dezenove anos, a Lei das OSs foi regulamentada pelo Decreto Presidencial N. 9.190/2017, assinado pelo presidente Michel Temer (MDB). Mais especificamente, o decreto trata de regulamentar o Art. 20, que aborda o Programa Nacional de Publicização (PNP). A norma esclarece alguns pontos da Lei das OSs com relação ao processo de qualificação das entidades, o Conselho de Administração, introduz a obrigatoriedade do chamamento público e define Contrato de Gestão, detalhando pontos abordados na lei original.

³⁴ As áreas relacionadas no Art. 1º são aquelas já citadas como de atuação das organizações sociais: ensino; pesquisa científica; desenvolvimento tecnológico; proteção e preservação do meio ambiente; cultura; e saúde (BRASIL, 1998).

4.3 INFLUÊNCIA INTERNACIONAL E ALGUMAS ESPECIFICIDADES DO MODELO GOIANO

Por meio da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (SEDUCE-GO), no início de 2015, tornou-se pública a intenção de elaborar um programa de contratos de gestão com organizações sociais para a rede escolar de Goiás. Para isso, a titular da pasta, secretária Raquel Teixeira, visitou escolas *charter* nos Estados Unidos e *academies* na Inglaterra em busca de experiências de gestão privada que pudessem auxiliar na formulação da política.

As escolas *charter* fazem parte da agenda de reformas educacionais de cunho neoliberal promovidas na América Latina e em vários países do mundo e seu formato é sugerido por meio de organismos multilaterais, como o BM e a UNESCO (EDWARDS JUNIOR; HALL, 2017). Por isso, a filiação do programa à proposta internacional é evidente, pois o governo goiano tenta capitalizar um suposto sucesso das *charter* e as apresenta sob rótulo de inovação educacional.

A formulação do programa goiano foi além da simples inspiração nos exemplos internacionais e contou com a participação ativa do Banco Mundial e de consultores técnicos, que tinham a função de compartilhar as experiências desses modelos. Nada disso é novidade. Krawczyk (2018) explica que o BM já recomenda a implementação das *charter* há décadas:

Na década de 1990, já apareciam, nas recomendações do Banco Mundial, formas de atuação tipicamente estadunidenses, como as escolas *charter*, a participação do empresariado na educação pública, alterações nas condições de trabalho dos docentes e nos sistemas de avaliação e responsabilização (*accountability*), entre outras. Eram recomendações que condicionavam, de diferentes maneiras, os empréstimos internacionais ao Brasil e a outros países latino-americanos. Mais recentemente, esse modelo tem se fortalecido no Brasil através de alianças de empresários brasileiros e norte-americanos, e gradativamente vem ganhando mais e mais poder, nos diferentes espaços de decisão político-educacionais (p. 59).

No caso em análise, não há empréstimo. Trata-se de um acordo de cooperação sem envolvimento de dinheiro. Apesar de não ser possível encontrar nenhum documento que formalize esse acordo nos canais de comunicação da SEDUCE-GO ou do Governo do Estado de Goiás, a pesquisa conseguiu

compreender suas bases por meio de declarações e entrevistas concedidas por formuladores da política e representantes do BM a jornais.

A relação da SEDUCE-GO com o BM estabelece-se por intercâmbios, como visitas aos EUA para conhecer escolas *charter* e participar de reuniões com autorizadores, a participação de consultores do banco em treinamentos e *workshops* com diretores de OSs e membros da SEDUCE-GO e a qualificação de pessoas do Núcleo de Avaliação e Monitoramento, vinculado ao programa. De acordo com Raquel Teixeira, o interesse do banco é utilizar o programa goiano como exemplo para outros Estados e até outros países:

Goiás não tem empréstimo com a instituição, não há dinheiro envolvido, mas eles se propuseram a fazer por uma questão simples: acreditam no modelo que nosso Estado concebeu e sentem que têm um “case” para apresentar não só a outros Estados, mas também em outros países – a Ásia e a África estão procurando modelos, porque existe um problema de governança. Há uma demanda por serviços públicos muito grande nos países emergentes (JORNAL OPÇÃO, 2017b, p. 6).

Outro aspecto que denota influência internacional é a participação de técnicos e consultores de organismos multilaterais nos processos de formulação e implementação desses contratos de gestão. Em junho de 2016, a SEDUCE-GO promoveu o “*Workshop* Organizações Sociais na Educação”, que reuniu, além da equipe técnica da SEDUCE-GO, representantes das OSs, diretores das escolas a serem submetidas ao projeto, o coordenador do setor de Desenvolvimento Humano do BM, Pedro Olinto, e o técnico do BM, Alex Medler, que é também consultor sênior em reformas educacionais e especialista em escolas *charter* nos Estados Unidos.

No evento, o BM e o Instituto Publix³⁵ foram apresentados como “parceiros” na definição do modelo. Em declaração reproduzida no sítio oficial da SEDUCE-GO, o técnico do Banco Mundial, Alex Medler, afirmou que:

Trouxe a experiência que adquirimos em 25 anos nos Estados Unidos para servir de inspiração para a Seduce. Não estou vendendo o modelo das *charters*, mas sim compartilhando conhecimento para que Goiás consiga formatar o seu próprio modelo. Acho que a equipe aqui de Goiás está muito focada em garantir, acima de tudo, que os alunos sejam bem atendidos (SEDUCE-GO, 2016k, p. 1).

³⁵ Consultoria na área de gestão de políticas públicas.

Ainda em 2016, uma comitiva da SEDUCE retornou aos EUA a convite do Banco Mundial para participar de um evento da Conferência de Liderança da Associação Nacional dos Estados Unidos de Autorizadores de *Charter Schools*, conhecer o sistema educacional de Nova Orleans³⁶ e realizar reuniões em Washington com técnicos do BM.

Nesse intercâmbio, o governo goiano recebeu outros especialistas ligados a organismos multilaterais. O sítio oficial da SEDUCE-GO retrata a visita dos pesquisadores norte-americanos Martin Carnoy e David N. Plank, da Universidade de Stanford, Califórnia, e consultores de organizações como BM, BID, OCDE e Fundação Ford:

Carnoy frisou que um dos caminhos para melhorar o ensino público é replicar experiências bem sucedidas dentro e fora do Brasil. Segundo ele, nos Estados Unidos, por exemplo, há bons exemplos de escolas administradas por organizações sociais, modelo que se tornou conhecido como *Charter Schools* (SEDUCE-GO, 2016h, p. 1).

Apesar dessa afirmação, o pesquisador americano Dwight Holmes, em entrevista concedida à professora Nora Krawczyk, da Unicamp, aponta algumas consequências negativas das experiências das escolas *charter* naquele país. Entre elas, está o fechamento das escolas tradicionais de bairro, com estudantes e verbas deslocadas para as novas escolas, as denúncias de segregação de estudantes com desempenho considerado inadequado e a instabilidade das novas instituições, pois “dados de 2000-2012, os últimos disponíveis, mostram o fechamento de 27% das escolas *charter* nesse período” (HOLMES, 2016, p. 2).

Não se sugere, aqui, que o modelo foi fielmente importado. As políticas educacionais são modificadas em cada nação. Apesar de seus muitos aspectos comuns, elas estão imersas em questões culturais e históricas de cada país e região. Mesmo dentro do Brasil, é possível observar muitas diferenças nas formas como estados e municípios formulam e implementam as políticas. Sobre o assunto, Akkari (2011) entende que:

Esses fluxos não são assimilados da mesma maneira pelas políticas nacionais de Educação. Esta assimilação vai depender da história da

³⁶ Em 2005, após todas as escolas terem sido destruídas pelo Furacão Katrina, um novo sistema educacional foi reconstruído exclusivamente pelo modelo *charter*, sendo o único lugar do mundo onde o sistema público de educação básica é composto somente por escolas desse tipo.

política educacional no país em questão e de outros fatores relacionados à política nacional. [...] O processo de internacionalização produz tensões nas políticas nacionais de Educação, tornando difícil a articulação entre as exigências nacionais (regionais e locais) e os imperativos internacionais (globais) (p. 15).

É justamente o que se tem observado. A forma como constituiu-se o sistema público de educação no Brasil, com a defesa da gestão democrática, difere dos EUA e cria entraves para a implementação do programa goiano. Os EUA já tinham universalizado a educação básica nos anos 1960 e, por isso, no momento de concepção dos modelos *charter*, a preocupação central já era em torno da qualidade do sistema educacional e sua relação com a concorrência econômica mundial, baseando-se na Teoria do Capital Humano de Theodore Schultz (KRAWCZYK, 2018). Quando os EUA estavam discutindo *vouchers* e *charter* como meios de melhorar os resultados educacionais, o Brasil ainda não havia universalizado o acesso à escola.

Outro aspecto que cria resistência no contexto brasileiro é a participação de organizações sociais, que, ao contrário do apresentado pelo governo goiano, não são unanimidade na opinião pública ou exemplos de sucesso. O fato de os contratos de gestão já existirem na prestação de outros serviços sociais também ajuda a criar opiniões divergentes sobre o assunto, como será discutido mais adiante ao relatar os processos de resistência desencadeados pela tentativa de implementação do programa.

São diversos os fatores que ilustram a impossibilidade de importação de políticas de forma literal. Nessa linha, Ball (2001) explica que a criação de políticas nacionais é um processo de bricolagem:

Um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar (p. 102).

De fato, tal questão não apareceu somente nesta pesquisa, mas foi um obstáculo reconhecido pelos formuladores do programa. A secretária da SEDUCE-GO assume que havia dúvidas sobre a aplicabilidade dos contratos de gestão na educação por conta da dificuldade de conciliar a ideia das *charter* com a legislação

brasileira. Faltava certeza sobre a constitucionalidade do programa e sobre a adequação à LDB.

Em um primeiro momento, havia ficado uma situação de procurar se a gestão por OSs era constitucional ou não. É algo que o Supremo Tribunal Federal já decidiu: o governo tem a discricionariedade de oferecer o serviço público como achar melhor. As pessoas costumam fazer confusão entre o que é público e o que é estatal. O que é público? A escola é aberta a todos, sem discriminação de qualquer nível – raça, cor, gênero ou seja o que for; tem de ser transparente e é “vigiada”, digamos assim, pelos órgãos controladores da aplicação dos recursos públicos; e a qualidade dos serviços, esperamos, será melhor (JORNAL OPÇÃO, 2017b, p. 3).

A citada decisão do STF refere-se à ADIN N. 1.923/DF, de 1998, que ocorreu somente em 2015, conforme já dissertado aqui. A decisão serviu como justificativa para a proposição do programa e para o argumento de que a escola continuará a ser pública. Outra dificuldade foi elaborar um formato de gestão que não ferisse a gestão democrática. Para a SEDUCE-GO, esse modelo foi concebido; para o MP-GO, não, o que o levou a ser contestado judicialmente.

As OSs precisam de um arcabouço jurídico que nos dê certeza do que vamos fazer. A LDB [Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional] é muito rígida em relação a alguns pontos da educação, como gestão democrática, eleição de diretores, participação dos professores no projeto político-pedagógico da escola, entre outras coisas. Como vamos conciliar isso com uma OS? Então, o que estamos fazendo é um estudo cuidadoso. (JORNAL OPÇÃO, 2015, p. 2).

O trecho supracitado é a reprodução de uma entrevista concedida por Raquel Teixeira ao Jornal Opção, em 2015, que expressa o momento inicial de concepção do programa. Posteriormente, em nova entrevista realizada em 2017, ela afirmou que as dúvidas iniciais sumiram e que foi convencida pelo modelo desenvolvido da possibilidade de conciliação da gestão por OSs com a gestão democrática (JORNAL OPÇÃO, 2017b).

O modelo de contrato de gestão elaborado para as escolas do estado de Goiás possui especificidades provenientes da legislação nacional, bem como características da política local. Seja por necessidade de adequação às normas locais ou por crença pedagógica, a SEDUCE-GO esclarece que não se trata de adotar o modelo estadunidense:

O modelo americano não será adotado em Goiás. O modelo de gestão goiano ainda é inédito no Brasil e no mundo, pois a Seduce está atuando para garantir todo o controle do Governo e a participação do Conselho

Escolar no processo de gestão. Os diretores continuarão a ser escolhidos de forma democrática (SEDUCE-GO, 2015, p. 4).

Assim, a exigência de diferentes instrumentos de democratização da gestão, como o conselho escolar e a eleição de diretores, interfere diretamente no desenho do programa e faz com que os formuladores tenham que criar alternativas. Em outra entrevista concedida no ano de 2017, Raquel Teixeira avalia que:

Nesses dois anos debruçados sobre esse trabalho, conseguimos construir um modelo de organização social com o que há de melhor no mundo, nas escolas “*charter*” [modelo aplicado nos EUA] e nas “*academies*” da Inglaterra, com a legislação brasileira. A LDB [Lei de Diretrizes e Bases da Educação] fala em gestão democrática e mais uma série de coisas. Isso nos difere das *charter* e das *academies*, mas adaptamos o modelo de forma com que os diretores sejam eleitos pela comunidade – o que é norma da LDB, assim como a autonomia do conselho escolar, que assim permanece, com CNPJ próprio e recebendo recursos diretamente do Ministério da Educação, quando for o caso (SEDUCE-GO, 2017b, p. 2).

É interessante notar que a convivência entre o diretor eleito e o diretor da organização social, por força da legislação brasileira, se transforma também em argumento dos formuladores para defender o potencial de melhoria das escolas a partir desse novo formato de gestão. Para eles, com as OSs encarregadas, principalmente, da gestão administrativa, os diretores eleitos terão mais tempo para se dedicar a questões pedagógicas e serão os interlocutores da secretaria na unidade escolar (SEDUCE-GO, 2015).

À luz dessa discussão, mira-se a compreensão da teoria causal dessa política, seus objetivos, seu desenho e as maneiras como o modelo internacional de escola *charter* transforma-se e adapta-se à legislação brasileira, às resistências locais e aos entraves não pensados inicialmente pelos formuladores da política. Apesar da inspiração internacional, o olhar da pesquisa está voltado para a compreensão de suas idiosincrasias e das formas como os formuladores buscaram resolver impasses da política.

Essas experiências internacionais são apontadas como referências para o programa goiano e o entendimento de suas similitudes e seus distanciamentos apresentam-se como pontos-chave para a compreensão desse contexto. É isso que será apresentado nas seções que seguem.

4.4 OBJETIVOS, JUSTIFICATIVAS E PRESSUPOSTOS DO PROGRAMA: O MODELO HÍBRIDO DE REGULAÇÃO

É importante destacar que o contexto da tentativa de implementação dos contratos de gestão é diferente daquele apresentado na época do “Pacto pela Educação”. Nas aferições do IDEB de 2013 e 2015, Goiás figura entre as melhores posições e, de acordo com a secretária da SEDUCE-GO (2016c):

A rede pública de ensino em Goiás tem conquistado números consideráveis, como o 1º lugar no Ensino Médio e 2º lugar no Ensino Fundamental do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A [futura] atuação das OSs na gestão escolar surge no contexto de aprimoramento com inovação e modernidade (p. 1).

O resultado de 2017, divulgado em 2018, demonstrou a manutenção do bom rendimento. Com 6.6 (seis ponto seis), o Estado ostentou o segundo lugar no 5º ano do ensino fundamental e, com 5.2 (cinco ponto dois) e 4.3 (quatro ponto três), liderou os *rankings* do 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, respectivamente (INEP, 2018b).

O aprimoramento do IDEB é apontado como um dos grandes objetivos do programa, que elegeu a organização burocrática como problema a ser enfrentado, partindo do pressuposto de que o setor privado pode ter mais eficiência do que o público e de que ferramentas gerenciais (como o estabelecimento de metas em contrato) são capazes de melhorar ainda mais os resultados.

No Despacho N. 596/2015, o governador Marconi Perillo posiciona-se sobre as razões para a adoção do que ele chamou de “programa de parcerias”: a precariedade do vínculo empregatício dos temporários, estrangulamentos orçamentários e a necessidade de reduzir a burocracia.

O primeiro motivo citado, o reconhecimento da precariedade do vínculo empregatício de professores e outros trabalhadores por meio de contratos temporários, não se resolve, de acordo com o governador, apenas com a criação de novos concursos públicos, pois:

Históricos problemas de gestão têm inviabilizado a obtenção do mais alto grau de eficiência educacional. É que, a despeito dos incentivos que o Poder Público tem adotado para estimular a permanência do professor em sala de aula (de que são exemplos emblemáticos os bônus de incentivo

educacional, instituídos anualmente desde 2011 [...]), grande é o quantitativo daqueles que insistem em exercer funções diversas na estrutura da Administração (GOIÁS, 2015a, p. 1).

O documento não esclarece o quantitativo real de professores ocupando outras funções na estrutura administrativa da SEDUCE-GO. De qualquer maneira, entende-se, aqui, que há pouca relação entre a “eficiência educacional” e o fato citado, pois, se há um excesso de cargos ocupados por professores fora das salas de aula, outras medidas seriam mais efetivas para resolver a questão, como a extinção de vagas consideradas desnecessárias.

O Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos³⁷ (IMB) publicou um estudo a partir do Censo Escolar de 2016, analisando o perfil e características do corpo docente do estado. A partir dos dados, o documento aborda aspectos relativos a diversos problemas na carreira docente, no entanto, não trata desses professores que ocupam funções diversas na estrutura da administração, problemática citada pelo governador.

O estudo apresenta informações reveladoras sobre os docentes do estado. Dos 19.042 professores da rede, apenas 58% (cinquenta e oito por cento) eram concursados, ou seja, 42% (quarenta e dois por cento) estavam vinculados a contratos temporários. Desse total, só 42,4% (quarenta e dois vírgula dois por cento) (Ensino Fundamental) e 45,2% (quarenta e cinco vírgula dois por cento) (Ensino Médio) apresentavam formação adequada à disciplina que lecionavam. Outro dado importante diz respeito ao índice de esforço docente³⁸, no qual foram registrados, entre os patamares mais altos, 55,2% (cinquenta e cinco vírgula dois por cento) dos professores do ensino fundamental e 68,3% (sessenta e oito vírgula três por cento) daqueles que atuam no ensino médio (GOMES, 2017).

Em sua análise, Gomes (2017) explica que esses fatores interferem nos índices educacionais: “se o professor despense todo seu tempo à sala de aula e com número excessivo de alunos, não lhe sobra momentos para o planejamento de

³⁷ O IMB é uma unidade da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento de Goiás.

³⁸ O índice de esforço docente é um indicador criado pelo Inep levando em conta quatro quesitos: (1) número de escolas em que atua; (2) número de turnos de trabalho; (3) número de alunos atendidos e (4) número de etapas nas quais leciona. A escala do índice vai de 1 a 6, quanto maior o resultado, mais elevado é o esforço despendido pelo docente (GOMES, 2017, p.18).

atividades, para capacitação, para o acompanhamento dos estudantes, para o lazer” (p. 21).

Percebe-se então que o bônus de incentivo educacional, citado pelo governador, não resolve os problemas apontados pelo relatório do IMB, como o alto grau de esforço docente, que indica condições de trabalho inadequadas. Sendo assim, analisando o Despacho N. 596/2015, encontram-se outras justificativas que parecem explicar melhor as intenções dos formuladores da política, já que a ocupação de cargos administrativos por professores não é a efetiva causa dos problemas apontados.

O documento alega “constrangimentos orçamentários” e indica razões de gestão e economicidade como fatores motivadores da proposta. Afirma-se ainda que o aumento do investimento por aluno ou professor não tem gerado efeito direto no IDEB. Assim, os formuladores acreditam que a política apresentada é capaz de gerar melhores resultados com menos recursos. Os “constrangimentos orçamentários” derivam da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estipula nos Art. 19 e Art. 20 que a despesa total com pessoal não pode exceder 49% (quarenta e nove por cento) da receita corrente líquida do executivo estadual.

Corroborando com a questão, Adrião (2013 *apud* ADRIÃO, 2014) argumenta que a LRF que limitou os gastos do Estado com despesas de pessoal em 60%³⁹ das receitas “induziu o aumento das parcerias entre os municípios e o setor privado, estimulando opção pela terceirização dos serviços especialmente nas áreas de maior presença de contratação de mão de obra, como é o caso da educação” (p. 265).

Por isso, a contratação de professores pelas organizações sociais não afetaria o limite imposto pela LRF, artifício que tem sido utilizado como alternativa por diferentes estados e municípios. Corroborando com isso, em 21 de setembro de 2016, por meio do Acórdão N. 2.444/2016, o Tribunal de Contas da União (TCU) deliberou que os custos com contratos de gestão firmados com organizações sociais não devem ser incluídos nos limites da LRF.

³⁹ Nesse caso, os 60% (sessenta por cento) referem-se à soma: 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% (seis por cento) para o Judiciário; 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; e 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

O TCU fundamentou-se na decisão do STF a respeito da ADIN N. 1.923/DF (já relatada aqui), que confirmou que essa forma de contratação de OSs não se caracteriza como terceirização. Assim, o TCU (2016) resolveu que:

Não há, no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, deliberações que reconheçam como obrigatória a inclusão de despesas pagas a organizações sociais que celebram contrato de gestão financiado com fontes federais para fins de verificação do atendimento aos limites com gastos de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (p. 1).

Apesar disso, a sentença fez uma ressalva e ponderou os riscos para o equilíbrio fiscal do ente federativo no caso de utilização abusiva desse instrumento, além de ter sugerido que o Congresso Nacional realizasse debates e aprimoramentos na legislação.

Com relação à questão da economicidade, o gasto mensal médio de um aluno da rede pública de Goiás é calculado em R\$ 388,90 (esse custo pode variar de acordo com a região). Inicialmente, o governo de Goiás estipulava que as OSs deveriam fazer propostas considerando o valor mínimo de R\$ 250,00 e o valor máximo de R\$ 350,00⁴⁰. A escolha da OS considerava a proposta que melhor atendia as metas e que fosse menos dispendiosa aos cofres públicos, sendo 80% (oitenta por cento) de pontuação relativa à proposta técnica e 20% (vinte por cento) relativa à proposta financeira.

A SEDUCE-GO parte do pressuposto de que as OSs poderão fazer mais economia e evitar os desperdícios que ocorrem com a centralização dos pagamentos por meio da secretaria. Ao ser questionada sobre a possível economia com as organizações sociais, a secretária afirmou que:

Estamos calculando em torno de 30% de economia somente com água e energia. Para ter ideia, eu recebi da diretoria financeira uma conta de água de uma escola que tinha o mesmo valor da soma das contas de água do bairro inteiro. Quando a diretora foi chamada disse “ih, até esqueci de falar, mas faz três anos que está assim, os canos vazam demais”. Há um desperdício desses porque a escola não paga diretamente à Saneago⁴¹, é a secretaria centralizada. Ou seja, esse valor desperdiçado fica diluído no todo. E há desperdício com tudo – água, energia, merenda etc (JORNAL OPÇÃO, 2017b, p. 3).

⁴⁰ Como poderá ser visto mais adiante, o edital foi modificado, prevendo um repasse exatamente igual ao curso que a SEDUCE-GO tem com as escolas objeto do contrato.

⁴¹ A Saneamento de Goiás S.A (SANEAGO) é uma sociedade de economia mista que presta serviços de saneamento básico no Estado.

Existem mecanismos na administração pública que poderiam ser acionados para evitar esse tipo de desperdício, porém, a questão trazida pela secretária é importante para exemplificar a crença que embasa o programa, ou seja, a ideia da melhoria da eficiência por meio da descentralização com a gestão privada.

O terceiro motivo apresentado pelo governador está relacionado à burocracia. Para ele, a lentidão dos processos licitatórios está comprometendo aspectos administrativos e pedagógicos das escolas estaduais. A participação das OSs é vista como forma de resolver o problema e permitir que o governo se ocupe mais em pensar e fiscalizar a provisão do serviço público de educação.

O apoio administrativo a ser prestado pelo parceiro privado proporcionará ao órgão central – SEDUCE – dedicar maior atenção à formulação da política pública de educação, que, vale ressaltar, insere-se no âmbito da mais estrita privatidade estatal, além, claro, das atividades de controle, acompanhamento e inspeção do trabalho executado pelos parceiros privados e produção de informações educacionais (GOIAS, 2015, p. 2).

Parte-se do pressuposto de que essas organizações são capazes de conferir mais eficiência à gestão de recursos e melhorar os índices de proficiência. De acordo com a secretária de educação, Raquel Teixeira, os empresários “estudaram economia, administração de empresas. Entendem mais de administração do que nós, educadores” (TAKAHASHI, 2015). Como porta voz da política a secretária expressa a crença no conhecimento gerencial das organizações para benefício das escolas públicas. De fato, para concorrer aos editais as organizações sociais precisam apresentar propostas técnicas que englobam diversos aspectos, como ideias para implantação do modelo gerencial, para avaliação de desempenho funcional com base no mérito, e outras ferramentas identificadas com a lógica empresarial privada (SEDUCE-GO, 2016g).

Apesar disso, as OSs não foram capazes de comprovar experiência em gestão como instituição⁴², a comprovação só foi possível por meio dos profissionais indicados para compor o corpo técnico do programa, mesmo que não haja nenhuma

⁴² Do item experiência em gestão as OS declaradas ganhadoras dos editais obtiveram as notas baixas, a Gestão, Transparência e Resgate Social (GTR) conseguiu apenas 1 ponto de 7 possíveis no edital (003/2016), e o Instituto Destra de Educação (INDED) não conseguiu nenhum ponto (SEDUCE-GO, 2016b; SEDUCE-GO, 2017a).

garantia de que serão esses os profissionais contratados, ou que eles participarão de toda execução do contrato, existe somente a intenção.

Esse ponto também é abordado em documentos elaborados pela SEDUCE-GO (2016b) que expressa a convicção no que a secretaria chama de “notório conhecimento” das organizações:

(...) é plenamente justificável que a execução das atividades de Educação Básica seja realizada por um ente público não estatal, in casu, as Organizações Sociais da Educação, que possuem notório conhecimento e ferramentas administrativas que possibilitarão a melhoria na qualidade da oferta de serviços educacionais ao estudante, tendo como meta o aumento da qualidade do nível educacional do Estado, que serão mensurados pelos indicadores oficiais IDEB e IDEGO (p. 2).

O notório conhecimento supracitado não foi comprovado pelas OSs participantes dos certames, e foi objeto de contestação do MP-GO. Na prática, a SEDUCE-GO pode transferir a gestão de suas escolas para organizações sem nenhuma experiência nessa questão, apenas com base na proposta apresentada e na experiência de pessoas indicadas.

Na linha da reforma gerencial, a burocracia é eleita como culpada pela ineficiência dos serviços. Além disso, parte-se do pressuposto de que o setor privado pode fornecer economia, eficiência e agilidade, fatores considerados necessários para a elevação do nível de qualidade.

Interlocutor importante da política, Ademar Rodrigues (Chefe do Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Contratos de Gestão da Seduce) explicou que a expectativa é que ocorram melhorias na área da educação como ocorreram na saúde com a gestão por OSs. Para ele “com a OS, tudo ficará menos burocrático e com ganho de qualidade” (GOIÁS AGORA, 2017, p. 1).

Mesmo com os bons índices de proficiência apresentados pelo estado de Goiás, o Despacho N. 596/2015 deixa claro que os formuladores do programa acreditam que a qualidade é encontrada na rede privada de ensino (GOIÁS, 2015). Em entrevista realizada no início de 2015, o governador Marconi Perillo afirmou que, com o programa, o desejo dele era que “o filho do pobre estude em escolas com padrão de escola de rico” (TEÓFILO, 2015, p. 1). A frase expressa a ideia presente no senso comum a respeito da superioridade da “escola de rico” apenas pelo fato de ela ser privada.

Ainda no Despacho N. 596/2015, para além da afirmação de que o setor privado, por ter menos burocracia, apresenta mais qualidade, destaca-se que o documento restringe a ideia de qualidade da educação aos resultados nas avaliações em larga escala, o que tem sido frequente na política educacional brasileira. O documento reconhece que, para alcançar essa qualidade, uma série de fatores são essenciais, como a “oferta adequada de formação continuada, capacitação e treinamento do corpo docente” (GOIÁS, 2015, p. 2). Também inclui, nesse leque, a experiência docente e seu nível de motivação.

Além de tudo isso, a qualidade e a conservação do patrimônio público são apontadas como elementos cruciais nesse processo e afirma-se que existe uma relação direta entre patrimônio público ruim e médias baixas no IDEB. Outra intenção da política é expressa no trecho seguinte:

A exemplo do que, hoje, todos podem verificar no interior das unidades hospitalares do Estado, a minha pretensão é a de reproduzir nas escolas públicas um ambiente equiparável ao das escolas privadas, com infraestrutura moderna e tecnológica e permeado por inovações didáticas e de gestão (GOIÁS, 2015a, p. 2).

Em outras palavras, para o governo estadual de Goiás, as OSs vão melhorar a infraestrutura das escolas gastando menos, e essa melhoria estrutural irá gerar resultados diretos nos índices de proficiência.

À guisa da reforma gerencial, o documento também argumenta que a contratualização e as metas permitem um modelo melhor, no qual os mecanismos de controle são finalísticos e não meramente processualísticos (GOIÁS, 2015a).

Por outras palavras, o modelo de gestão por meio de organizações sociais confere ao administrador autonomia real na gestão, o que, somado a outras vantagens, contribui para o alcance de coeficientes mais altos de eficiência das ações que são realizadas pelos parceiros privados, notadamente por meio da flexibilidade que com tal ajuste pode ser obtida (p. 3).

Essa “autonomia” a que se refere é regulada pelos resultados e o Estado permanece com a função de criar diretrizes, normatizar, monitorar e avaliar. Essa questão merece mais atenção, pois, mesmo que o discurso da política seja relacionado a um modelo de Estado Gerencial, há forte presença de características de um Estado Burocrático.

Ao analisar o desenho do programa, constatou-se que as escolas submetidas à gestão por OSs devem passar por um controle maior do que as demais e esse controle, por mais que esteja pautado em resultados (controle finalístico), também se refere ao processo. Isto é, a SEDUCE-GO cobrará metas de proficiência das OSs, ao mesmo tempo em que será ela mesma a ditar as orientações pedagógicas com a mediação do diretor eleito (funcionário estatutário).

A racionalidade burocrática ainda é muito forte e encontra-se presente nas novas configurações do Estado, convivendo com outras lógicas, inclusive, com aquelas que se fundam com base na sua crítica. Oliveira (2012a), que se debruça sobre a política de avaliação educacional, argumenta que ela se constitui a partir da crítica à burocracia weberiana, entretanto, “a tecnologia e rigor utilizados na implementação das avaliações expressam uma nova configuração da racionalidade burocrática” (p. 20).

Os contratos de gestão em Goiás relacionam-se com a política de avaliação educacional, alvo dos estudos da autora, porém apresentam características diversas. Neles, os resultados do IDEB e do IDEGO servem como metas contratuais a serem perseguidas pelas escolas, mas convivem com outros objetivos pactuados, envolvendo vários aspectos da gestão escolar.

Assim, a forma de supervisão (não só dos resultados, mas dos meios) pode expressar essa nova configuração da racionalidade burocrática também na política de “gestão compartilhada” goiana, principalmente no que diz respeito aos aspectos curriculares, à formação docente e à organização pedagógica das escolas, pois, para a SEDUCE-GO, o papel da OS é executar e garantir a implementação das políticas pedagógicas do Estado.

Esse aspecto foi sendo destacado com o aprimoramento dos textos legais do programa, pois, após a publicação do primeiro edital de chamamento público, foi divulgada uma errata (SEDUCE-GO, 2016e) que esclarecia que o plano de formação continuada para os profissionais da educação será estabelecido pela secretaria de educação e executado pela OS. Dessa forma, o documento tornava explícito que:

Onde se lê: “Elaborar e executar um plano de formação continuada para os profissionais que atuam na unidade escolar, conforme princípios pedagógicos estabelecidos pela SEDUCE, e garantir a representatividade

de seus profissionais em todas as formações, ofertadas pela SEDUCE. Deverão ser capacitados, à luz do plano de formação continuada nas unidades escolares, minimamente: a) no 1º ano de gestão, ≥ 50%; b) no 2º ano de gestão, ≥ 75%; c) no 3º ano de gestão, ≥ 100%.

Leia-se: “Executar plano de formação continuada para os profissionais que atuam na Unidade Escolar, estabelecido pela SEDUCE” (p. 1).

Outro texto emitido pelo poder público goiano também visava clarificar a questão: “As políticas pedagógicas são uma responsabilidade do Parceiro Público. Cabe aos proponentes apresentarem, em seu Plano de Trabalho, as estratégias de sua implementação” (SEDUCE-GO, 2016f). Torna-se desafiador compreender como o programa se enquadra nesse contexto, pois, o “parceiro” privado tem a prerrogativa de contratar professores pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); porém, está submetido a um controle (que se apresenta com a ideia da autonomia de gestão), mas, por vezes, se identifica com a nova configuração da racionalidade burocrática.

A maneira como foi pensado o controle, a supervisão e a avaliação do programa parece não harmonizar totalmente com a ideia de contratualização, e ainda guarda semelhanças com o modelo burocrático, pois requer a apresentação de uma série de relatórios (mensais, bimestrais, semestrais e anuais) que não são exigidos nas outras escolas. A contratualização de resultados como forma de relacionamento na administração pública é descrita por Pacheco (2004) da seguinte forma:

Por meio de metas pré-acordadas entre as partes, a serem alcançadas pela entidade em troca de algum grau maior de flexibilidade ou apenas de previsibilidade, a contratualização de resultados no setor público substitui o controle clássico político (pela hierarquia) e burocrático (pelo cumprimento de normas) (p. 2).

O desafio se configura na necessidade de compreender a política nessa relação, pois a contradição é evidente, na medida em que “ao mesmo tempo em que ela permite a flexibilidade e autonomia de gestão, também busca alinhar a parte contratada às prioridades da contratante que, no caso, é a formuladora da política” (TRIPODI, 2014, p. 25). Ao dissertar sobre os contratos de gestão na administração pública, Pacheco (2004) também explica que:

O contrato não é simples delegação (“eis aqui seus meios, gerencie o melhor que puder”), nem nova forma de imposição (“atinga estes resultados”), tampouco apenas flexibilização (maior liberdade sem

contrapartidas, como ocorreu na Austrália, na primeira onda de contratualização). O contrato é uma relação entre duas partes, não mais apenas hierárquica. Não há “os que definem o que fazer” e “os que executam”: há atores diversos, cada qual com contribuições específicas à ação governamental. Ao contrato associam-se mecanismos de transparência, que incluem a obrigação de prestar contas, não apenas formal (p. 2).

A definição de contratualização apresentada pela autora conflita com o discurso da política, ao menos no que se refere aos resultados pedagógicos. Por outro lado, em questões consideradas do âmbito da gestão administrativa (compra de materiais, reparos na estrutura, administração e preservação do patrimônio, etc.) existe maior autonomia. Registra-se a contradição justamente no fato de os índices pedagógicos terem maior peso na avaliação da continuidade dos contratos do que possíveis melhorias na gestão administrativa.

Por fim, é preciso deixar claro que, ao apontar esse modelo híbrido de regulação tanto pelo processo (característico do modelo burocrático) como pelos resultados (identificado com o modelo gerencial), não está se fazendo um juízo de valor, apenas destacando uma contradição no discurso da política. Acredita-se que essa questão é mais uma idiosincrasia proveniente das relações políticas locais. Ao contrário do conceito original das *charter* (BUDDE, 1988), em Goiás não se espera grandes contribuições pedagógicas das OSs, até porque elas não apresentam experiências consolidadas que as qualifiquem para isso.

Outro fator que pode ter interferido para que o programa fosse desenhado dessa forma, é a desconfiança que paira sobre a idoneidade dessas organizações sociais por parte da opinião pública, e até do MP-GO, pois a SEDUCE-GO inúmeras vezes enfatiza que continuará no controle e poderá rescindir o contrato a qualquer momento se as expectativas não forem atingidas.

As metas, indicadores e instrumentos de avaliação, serão objeto de análise em seção destacada, com a finalidade de desenvolver melhor as relações estabelecidas entre o desenho do programa e as avaliações em larga escala.

4.5 ASPECTOS GERAIS DO DESENHO DA POLÍTICA: CARACTERÍSTICAS DO CONTRATO, VALORES, AGÊNCIAS E AGENTES IMPLEMENTADORES

Esta seção intenciona discorrer sobre algumas opções dos formuladores a respeito do desenho do programa, trazendo à tona aspectos gerais do formato pensado. Essa descrição deriva, principalmente, do exame dos editais de chamamento e minutas dos contratos de gestão, que forneceram informações importantes para a compreensão dos detalhes do programa.

Destaca-se que um dos motivos para o programa ter sido considerado inovador e ter atraído o interesse de outros estados é a sua dimensão. De acordo com o “Mapeamento das estratégias de privatização da educação básica no Brasil (2005-2015)”, realizado pelo Grupo de Estudo e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE)⁴³, o Estado de Goiás teve um aumento das formas de privatização em 2011, início da terceira gestão de Marconi Perillo (PSDB). O levantamento total da década analisada informa que existiram/existem nove programas de privatização do currículo, sendo três relacionados à privatização da gestão e um vinculado à privatização da oferta (ADRIÃO, 2018b).

O estudo ilustra a proporção do avanço da privatização da educação pública no Brasil. O que se destaca aqui é que, apesar da existência de muitas políticas de privatização, o programa goiano também ganhou importância pela sua dimensão, uma vez que a intenção do governo era transferir parte da responsabilidade de 30% (trinta por cento) de sua rede, o que, em tese, teria um impacto considerável. De acordo com dados do Censo Escolar de 2017 (INEP, 2017), a rede estadual de Goiás contava com 1.054 escolas de educação básica e um total de 494.255 matrículas, conforme pode ser observado na tabela 1. O objetivo era que cerca de 316 escolas, com 149.000 alunos, estivessem organizadas no novo formato.

⁴³ “O Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional – GREPPE tem desenvolvido pesquisas interinstitucionais no campo da política educacional, em âmbito nacional e internacional, priorizando as relações contemporâneas entre os setores público e privado para a oferta, a gestão e o financiamento da educação básica e as consequências dessas relações para o direito à educação; assessorado entidades da sociedade civil na defesa do direito à educação; formado pesquisadores e submetido ao debate suas produções por meio da participação em eventos nacionais e internacionais. (...) Com seções em três universidades públicas de São Paulo (Unesp-RC, Unicamp e USP-RP), é composto por docentes, pesquisadores, alunos de graduação e pós-graduação” (<<https://www.greppe.fe.unicamp.br/pt-br>>).

TABELA 1 - MATRÍCULAS NA REDE ESTADUAL DE GOIÁS

Matrículas em creches	0
Matrículas em pré-escolas	0
Matrículas anos iniciais do ensino fundamental	21.920
Matrículas anos finais do ensino fundamental	221.235
Matrículas ensino médio	184.017
Matrículas EJA	49.402
Matrículas Educação Especial	17.681

FONTE: INEP (2017).

O primeiro projeto-piloto já era ambicioso. Visava transferir, no que seria o ano inicial de funcionamento (2016), a gestão de 200 escolas pertencentes às regiões de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Anápolis, Trindade e as do Entorno do Distrito Federal. Ou seja, o piloto já englobava cerca de 18% (dezoito por cento) do total de unidades escolares estaduais. O anúncio do projeto-piloto gerou críticas do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (SINTEGO), de professores, estudantes secundaristas e universidades, fato que pode ter sido determinante para que o governador alterasse o projeto inicial, lançando o primeiro edital com somente vinte e três escolas (SOUZA; FLORES, 2017).

No momento da concepção do programa, as escolas estaduais de Goiás eram organizadas em quarenta subsecretarias regionais de ensino⁴⁴, que se aglomeravam em macrorregiões. Até 2018, três editais foram lançados com o objetivo de selecionar organizações sociais para a gestão de escolas de três macrorregiões: Macrorregião IV – Anápolis; Macrorregião V – Luziânia/Novo Gama; e Macrorregião VIII – Águas Lindas/Planaltina.

A tabela 2 apresenta o quantitativo de escolas, estudantes, professores efetivos e professores contratados (temporários) de cada uma delas. Vale destacar

⁴⁴ Em 29 de dezembro de 2016, o governador decretou medidas de redução de gastos e, em 6 de janeiro de 2017, por meio da Portaria Nº 0031/2017-GAB/SEDUCE, a secretaria resolveu extinguir vinte e cinco subsecretarias, reorganizando a rede em quinze regiões. O anúncio informava que a medida economizaria três milhões de reais por mês, mas a decisão gerou forte reação política que fez com que o governo recuasse e se comprometesse a propor outro modelo.

que, no período da pesquisa, nenhuma escola teve efetivamente sua gestão transferida para organizações sociais, pois os processos encontravam-se *sub júdice*.

TABELA 2 - EDITAIS DE CHAMAMENTO SEDUCE-GO, REGIÃO, ESCOLAS, ESTUDANTES E PROFESSORES

Edital	Macrorregião	Escolas	Estudantes	Professores Efetivos / Contratados
Chamamento Público nº 001/2016 ⁴⁵	Macrorregião IV – Anápolis	23 de 71 escolas da macrorregião.	16.569	636 / 229
Chamamento Público nº 003/2016	Macrorregião IV – Anápolis	23 de 71 escolas da macrorregião	16.569	636 / 229
Chamamento Público nº 001/2017	Macrorregião VIII – Águas Lindas / Planaltina	11 de 41 escolas da macrorregião	8.223 de	157 / 131
Chamamento Público nº 002/2017	Macrorregião V – Luziânia / Novo Gama	14 de 60 escolas da macrorregião	13.668	195 / 210

FONTE: SEDUCE-GO (2016d; 2016g; 2017c; 2017d).

Observa-se que a intenção proclamada pelos formuladores da política é, ao final, alcançar 30% (trinta por cento) das escolas da rede, envolvendo todas as macrorregiões do Estado. Por isso, os editais lançados visavam a esse mesmo percentual de unidades escolares em cada região. Outro aspecto importante a destacar é que cada chamamento visa a selecionar apenas uma organização social, assim, a entidade selecionada deverá administrar um grupo de escolas maior do que algumas redes municipais do Estado de Goiás.

O contrato de gestão tem duração de três anos, podendo ser prorrogado por até doze anos. Para concorrer, a entidade privada sem fins lucrativos precisa ser qualificada como Organização Social de Educação no Estado de Goiás. A OS deve possuir filial na região a ser administrada e tem um prazo de sessenta dias para sua

⁴⁵ Nenhuma OS foi capaz de se qualificar nesse edital, por isso um novo aviso de chamamento público (nº 003/2016) foi lançado sete meses depois. Nesse ínterim, a SEDUCE-GO promoveu, no dia 20 de junho de 2016, o “*Workshop* Organizações Sociais na Educação” para orientar e tirar dúvidas das organizações interessadas.

instalação, que não poderá ser localizada dentro de escolas ou financiada com recursos do contrato com a SEDUCE-GO.

De acordo com os editais, as OSs devem realizar visitas *in loco* nas escolas objeto do contrato a fim de conhecê-las antes de apresentarem a proposta. No edital 001/2016, essas visitas eram obrigatórias, no entanto, tornaram-se facultativas a partir do edital 003/2016. A organização social também deverá comprovar boa situação financeira (exceto aquelas constituídas no ano vigente) e precisam demonstrar experiência técnica, em especial, em atividades educacionais⁴⁶.

O programa da SEDUCE-GO engloba escolas que atendem aos anos finais do ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos, pois o Estado ainda passa por um processo de municipalização das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental.

Inicialmente, as organizações sociais teriam que apresentar propostas financeiras com valores menores do que os desembolsados por aluno pela SEDUCE-GO nas outras escolas, entre R\$ 250 e R\$ 350 por mês. Esse ponto do edital foi contestado pelo ministério público e, então, modificado, passando a prever um custo igual ao das outras escolas da mesma macrorregião.

Entre os argumentos do MP-GO, está a falta de clareza a respeito de como se chegou a esses valores, o risco de precarização do serviço e a possibilidade de pagamentos aditivos, o que será melhor detalhado no capítulo cinco. Tudo isso é possível observar na tabela 3, que apresenta os valores dos contratos para cada macrorregião.

TABELA 3 - CONTRATOS DE GESTÃO DE DESEMBOLSO PREVISTO

Edital	Macrorregião	Escolas	Matrículas	Valor por aluno (R\$)	Desembolso mensal (R\$)	Desembolso - 12 meses (R\$)
001/2016	Anápolis	23	16.569	250 a 350	*	*
003/2016	Anápolis	23	16.569	351,11	5.817.541,59	69.810.499,08

⁴⁶ Como será possível notar mais adiante, no relato sobre o processo de seleção das OS, esse critério foi relativizado. Nenhuma organização conseguiu comprovar experiências relevantes em educação, tendo sido constatadas experiências apenas por meio do currículo dos profissionais indicados para trabalhar no contrato.

001/2017	Águas Lindas / Planaltina	11	8.223	352,33	2.897.248,00	34.766.980,00
002/2017	Luziânia / Novo Gama	14	13.668	352,33	3.760.116,00	45.121.393,00

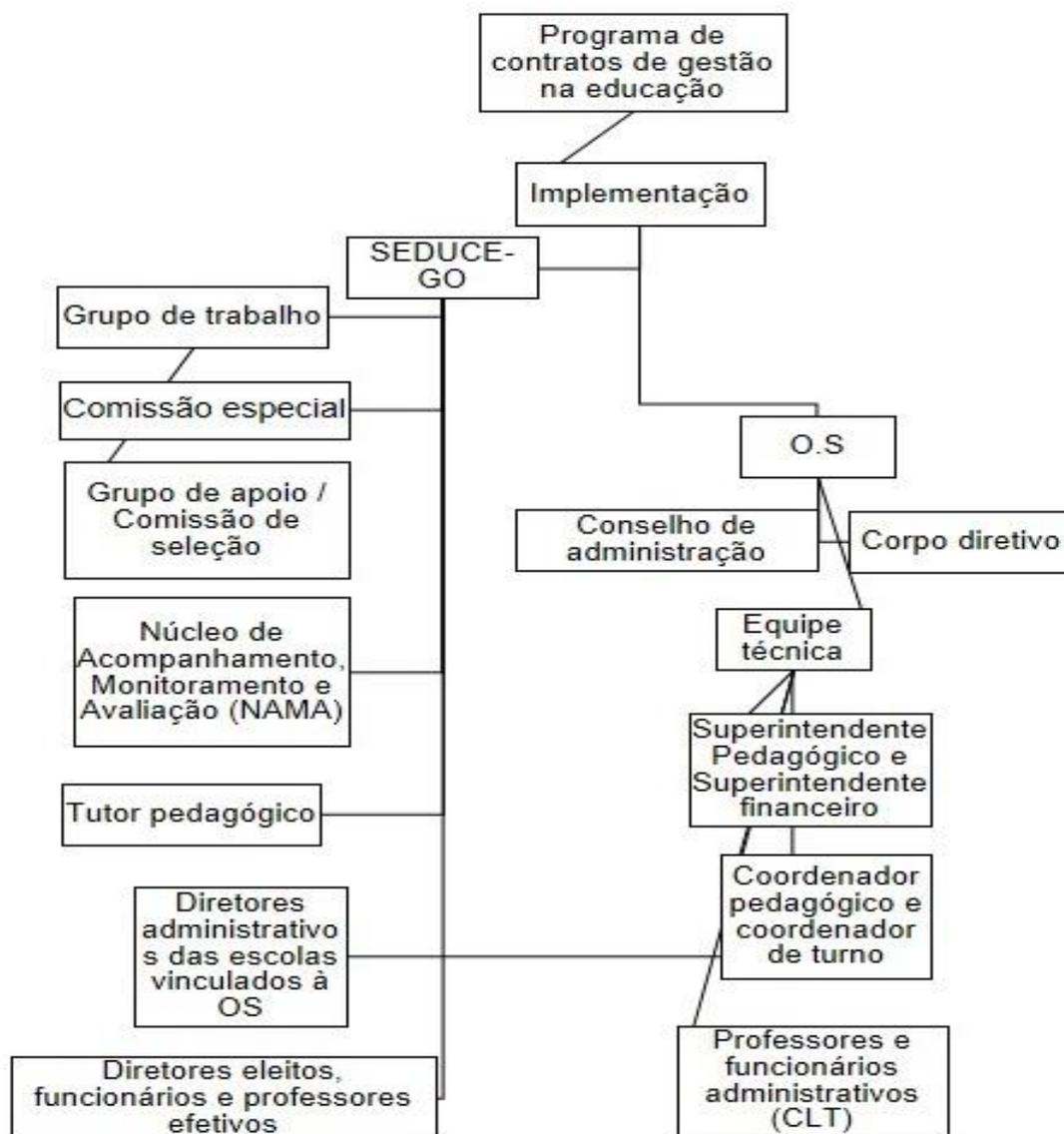
FONTE: SEDUCE-GO (2016d; 2016g; 2017c; 2017d).

NOTA: Na primeira versão do chamamento para região de Anápolis as OSs deveriam fazer propostas dentro da margem estipulada: R\$ 250 a R\$ 350 / por aluno / por mês.

Para a efetiva implementação do programa, o governo goiano desenvolveu um modelo que envolve a criação de comissões para realizar estudos técnicos, formular os contratos, selecionar as OSs, elaborar os critérios de avaliação, etc. Foi formado também um núcleo responsável pelo acompanhamento e fiscalização das escolas envolvidas, com funcionários da SEDUCE-GO designados para isso.

Do outro lado, a organização social deve formar uma equipe técnica, indicando um superintendente pedagógico e um superintendente financeiro/administrativo, além de contratar coordenadores pedagógicos, coordenadores de turno, professores e funcionários administrativos (figura 4). Nota-se que, como uma única OS realizará a gestão de dezenas de escolas, a organização precisa criar uma estrutura para administrar essa nova “rede”, que vai além dos funcionários que trabalharão nas escolas.

FIGURA 4 - AGÊNCIAS E AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO



FONTE: O autor.

Em outubro de 2015, foi criado um grupo de trabalho com a finalidade de proceder às medidas necessárias à celebração de contratos de gestão por organizações sociais na área de educação. Esse grupo era composto por membros da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), da Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC-GO) e da Secretaria de Estado da Saúde (SES-GO), além de servidores da SEDUCE-GO (quadro 3).

Destaca-se a participação de servidores da SES-GO, que trazia a experiência dos contratos de gestão com OSs na saúde, e de servidores da SEDUCE-GO que antes ocupavam funções da SES-GO. É o caso de Ademar Rodrigues da Silva

Júnior, que foi Gerente de Licitações na Secretaria de Saúde e passou a ser Gerente de Licitações, Contratos e Convênios na SEDUCE-GO, também nomeado a chefe do Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação (NAMA).

QUADRO 3 - GRUPO DE TRABALHO

Decreto Estadual n. 8.441/2015 – 28/08/2015 – Grupo de Trabalho Tem a finalidade de proceder às medidas necessárias à celebração de contratos de gestão por organizações sociais na área de educação	
Antônio Faleiros Filho (coordenador)	SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA (SE-GO)
Raquel Silva Ribeiro	PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO (PGE)
Rafael Arruda Oliveira	SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL (SECC-GO)
Edemundo Dias de Oliveira Filho	
Marcos das Neves	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE (SEDUCE-GO)
Ademar Rodrigues da Silva Júnior	
Anderson Máximo de Holanda	
Ivana Lima Andrade de Paula	
Márcia Rocha de Souza Antunes	
Jurandir Dias de Paula Júnior	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SES-GO)
Célia Regina Dias da Cunha	
Oswaldo Luis Paschoal	
Flávio Augusto Curado Moraes	

FONTE: O autor.

Após as atividades iniciadas pelo Grupo de Trabalho, o governador de Goiás decretou a criação de uma Comissão Especial, exigência da Lei das OSs (Lei N. 15.503/2005). A comissão foi instituída pelo Decreto Estadual N. 8469/2015 para disciplinar os procedimentos de chamamento e seleção das organizações sociais de forma compartilhada com a SEDUCE-GO e deveria tomar as medidas necessárias para o lançamento do programa até o último dia de 2015.

QUADRO 4 - COMISSÃO ESPECIAL

Decreto Estadual n. 8.469/2015 – 14/10/2015 – Comissão Especial Tem a finalidade de proceder às medidas necessárias à celebração de contratos de gestão por organizações sociais na área de educação	
ANTÔNIO FALEIROS FILHO (Presidente da comissão)	SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA (SE-GO)
RAQUEL ALESSANDRI FIGUEIREDO TEIXEIRA	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE (SEDUCE-GO)
ADEMAR RODRIGUES DA SILVA JÚNIOR	
RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA	SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL (SECC-GO)
OBERDAN HUMBERTO RODRIGUES	

FONTE: O autor.

A Comissão Especial substituiu o Grupo de Trabalho e contou com menos integrantes, porém tinha o auxílio do Grupo de Apoio Operacional, criado em janeiro de 2016, para realizar os trâmites relacionados ao julgamento das propostas.

QUADRO 5 - GRUPO DE APOIO OPERACIONAL

Decreto Estadual Nº 8552/2016– 29/01/2016 – Grupo de Apoio Operacional Encarregado de promover o julgamento de propostas de trabalho apresentadas por organizações sociais de educação (edital 001/2016)	
Anderson Máximo de Holanda (coordenador da comissão e Procurador da SEDUCE-GO) substituído por Luiz Antônio Machado de Araújo (Decreto nº 8.559/2016)	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE (SEDUCE-GO)
Marcos das Neves (Superintendente Executivo de Educação)	
Márcia Rocha de Souza Antunes (Superintendente de Ensino Fundamental)	
Gilberto Torres Alves Júnior	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SES-GO)
Célia Regina Dias da Cunha	

FONTE: O autor.

Por fim, na ocasião do lançamento do segundo edital (003/2016) o grupo de apoio foi substituído pela Comissão de Seleção, que tinha a função igual e era formada quase pelas mesmas pessoas.

QUADRO 6 - COMISSÃO DE SELEÇÃO

Portaria n. 4.495/2016-GAB/SEDUCE Comissão de Seleção Proceder auxílio administrativo e operacional no recebimento e julgamento das propostas de trabalho das OSs (edital 003/2016).	
Márcia Rocha de Souza Antunes (Superintendente de Ensino Fundamental)	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE (SEDUCE-GO)
Marcos das Neves (Superintendente Executivo de Educação)	
Ademar Rodrigues da Silva Júnior (Gerência de Licitações, contratos e convênios e chefe do NAMA)	
Célia Regina Dias da Cunha	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SES-GO)
Luiz Antônio Machado de Araújo	PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO (PGE)

FONTE: O autor.

Essas comissões foram criadas para formular os editais e realizar os procedimentos de seleção das OSs. Além delas, a SEDUCE-GO criou um núcleo

para acompanhar a execução dos contratos, o Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Contratos de Gestão (NAMA). O NAMA é responsável por receber e avaliar os relatórios das OSs e sistematizar essas informações para tomadas de decisões da SEDUCE-GO.

O Núcleo, presidido por Ademar Rodrigues, é formado por seis servidores e três estagiários. Sua função é “executar um acompanhamento sistematizado das ações da OSE e seus resultados pela SEDUCE, possibilitando a geração de um plano de ação operativo/estratégico, com foco na implementação das políticas educacionais” (SEDUCE-GO, 2016g, p. 67).

Outra figura importante prevista para a implementação da política é o Tutor Pedagógico. Os tutores pedagógicos são professores efetivos da rede estadual, com, no mínimo, quatro anos de experiência em docência na rede pública. Existe um processo seletivo promovido pela SEDUCE-GO especificamente para ocupar essas vagas que não estão vinculadas somente aos contratos de gestão. Esses tutores devem mediar a relação entre a OS e a SEDUCE-GO no que se refere ao planejamento pedagógico, fiscalizando a execução do planejamento elaborado pela secretaria.

4.6 DIVERSIFICAÇÃO DO SISTEMA ESCOLAR ESTADUAL, ESCOLHA DAS ESCOLAS, CONTRATAÇÃO E ALOCAÇÃO DE PROFESSORES

Para a escolha das escolas, considerou-se somente as unidades que a secretaria classifica como escola “Estadual Padrão”, com exceção das escolas indígenas e quilombolas. Na classificação da secretaria, as escolas estaduais “Padrão” são as unidades regulares que não possuem nenhum formato diferenciado de organização e gestão. Ou seja, as escolas em tempo integral, as conveniadas e as escolas geridas pela Polícia Militar são exemplos de escolas que compõem a rede, mas não se enquadram nessa classificação.

É preciso considerar que a rede estadual de educação goiana apresenta uma diversificação da oferta com diferentes formatos de escolas. Intencionando criar um novo tipo de escola, o alvo do programa foram as escolas “Padrão”, pois as unidades de tempo integral foram excluídas por apresentarem um custo mais

elevado; as escolas privadas com convênio foram desconsideradas por já possuírem um modelo diferenciado de gestão; as escolas militares não foram incluídas por já ostentarem desempenhos superiores; e as quilombolas e indígenas, mesmo classificadas como “Padrão”, ficaram de fora por conta de suas especificidades.

Em 2006, teve início a implantação da educação em tempo integral na rede estadual de Goiás, iniciando pelas escolas de ensino fundamental. No ensino médio, isso só foi ocorrer com a criação do programa Centro de Ensino em Período Integral (CEPIs) em 2013, quando atendia a 15 escolas. Em 2018, já eram 48 escolas nesse programa. No total, “Goiás tem 203 Centros de Ensino em Período Integral (CEPIs), sendo que 142 ofertam o Ensino Fundamental, 48 ofertam o Ensino Médio e 13 ofertam Ensino Fundamental e Ensino Médio” (SEDUCE-GO, 2018, p. 1).

Além do currículo referência para todas as escolas da SEDUCE-GO, os estudantes dos CEPIs têm acesso a atividades culturais, esportes e reforço escolar. A escola oferece três refeições por dia e os professores recebem gratificação no valor de R\$ 2.000,00 pelo tempo integral. O CEPIs faz parte do Programa Novo Futuro (MEC) (CARNEIRO; FONSECA, 2016).

Outro tipo de escola ofertada pela rede é a escola conveniada. As escolas conveniadas existem desde os anos 1980, os professores e funcionários que nelas trabalham são cedidos e remunerados pela SEDUCE-GO. O ente conveniado encarrega-se de oferecer espaço físico e materiais necessários, assim como é responsável pela direção administrativa da escola, enquanto a orientação pedagógica e a supervisão dos docentes ficam a cargo da secretaria.

A mantenedora entra com o espaço físico e os materiais pedagógicos e administrativos, pode cobrar taxa mensal dos alunos e tem responsabilidade pela direção, embora a orientação pedagógica e o monitoramento dos professores (cumprimento do currículo referência e integração ao Siap) sejam da Seduce. Para as estatísticas educacionais do MEC, essas escolas integram a rede privada de Educação (CENPEC, 2017, p. 73).

Apesar de também se tratar de uma forma de privatização da gestão pública na educação, as escolas conveniadas não são vistas como *charter* pela secretaria. Em nenhum documento ou declaração a SEDUCE-GO relaciona os contratos de

gestão com OSs com essas escolas, ao passo que o exemplo de política local citado pela secretaria são os contratos de gestão na área da saúde.

Não existe política de responsabilização nessas escolas, nem metas ou objetivos específicos. Muitas são confessionais e cobram taxas ou mensalidades extra de seus alunos. Esses convênios foram firmados como forma de ampliação da oferta de matrículas quando havia essa necessidade, não foram pensados como modelo inovador de gestão objetivando a eficiência.

A despeito disso, é necessário destacar que um estudo do IMB concluiu que as escolas conveniadas são as que apresentam a maior eficiência técnica nos ensinos fundamental e médio. Definindo eficiência técnica como “o custo aluno por escola (*insumo/input*) com os resultados alcançados (*produto/output*) no SAEGO, para os Anos Iniciais e Anos Finais, ou no Enem, para o Ensino Médio” (LIMA, 2018, p. 12).

No estudo, as escolas consideradas menos eficientes foram aquelas que se organizavam em tempo integral. Entretanto, convém destacar que as conveniadas cobram mensalidades e taxas de seus alunos e, por isso, são menos custosas ao Estado e não são acessíveis a todos, enquanto as unidades em tempo integral necessitam de investimento maior.

Outro ponto a destacar é que a SEDUCE-GO intenciona reduzir o investimento nesse tipo de escola e já extinguiu alguns convênios por considerar que existem vagas suficientes nas escolas “padrão”. Uma delas foi a Escola Centro de Orientação e Valorização do Adolescente e Mulher (Ecovam), que funcionava há vinte anos no município de Aparecida de Goiânia, região metropolitana. A Ecovam teve seu convênio encerrado em janeiro de 2018. Em nota, a SEDUCE-GO informou que:

Em relação ao convênio com a Escola Centro de Orientação e Valorização do Adolescente e Mulher (Ecovam), a Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduc) informa que, feito estudo de rede, constatou vagas disponíveis em escolas estaduais em Aparecida de Goiânia para acolher os alunos do Ecovam. Todos os alunos que procurarem a rede pública estadual serão atendidos. Esclarece também que o Estado mantém exclusivamente os convênios nos casos em que não há vagas na rede pública estadual de educação para estudantes do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, que são de responsabilidade legal da Seduc (DIÁRIO DE GOIÁS, 2017, p. 1).

Fica evidente que, para a SEDUCE-GO, essas escolas cumprem a função de atender os alunos que o Estado não consegue e, dentro de uma política de ajuste fiscal e reavaliação das vagas disponíveis, verificou-se que alguns desses convênios não são mais necessários.

Já os Colégios da Polícia Militar funcionam desde 1999 por meio de convênio firmado entre a SEDUCE-GO e a Polícia Militar do Estado, mas só em 2001 as escolas foram regulamentadas pela Lei N. 14.050, posteriormente alterada pela Lei Estadual N. 16.512/2007, que “cria outras escolas e modifica os critérios de seleção de alunos, que passa a ocorrer por sorteio, ampliando o critério de distribuição de vagas: 50% para filhos de militares e 50% para a comunidade” (CARNEIRO; FONSECA, 2016, p. 144).

Em maio de 2018, já se registravam 44 colégios militares no estado, somando-se a eles mais seis escolas que foram transformadas em militares pela Lei N. 20.046/2018 (VELASCO, 2018). Nelas, a SEDUCE-GO disponibiliza professores, funcionários e o imóvel, além de orientação pedagógica, supervisão docente, formação de professores e avaliações em larga escala. A Secretaria de Segurança Pública responsabiliza-se pela manutenção e ampliação da infraestrutura, bem como pela gestão administrativa e disciplinar (CARNEIRO; FONSECA, 2016).

Mantendo esses formatos diversificados de escolas da rede estadual de educação, a proposta dos contratos de gestão direcionou-se para as unidades escolares regulares (“Escolas Estaduais Padrão”) com foco naquelas que apresentam baixo rendimento. De acordo com a SEDUCE-GO (2015):

O modelo será adotado somente nas escolas públicas que se encaixam nos critérios de seleção. Os critérios foram definidos com o objetivo de melhorar a qualidade de ensino das escolas públicas estaduais, principalmente daquelas com rendimento abaixo do esperado (p. 2).

Por isso, as escolas das macrorregiões incluídas nos editais foram submetidas a três procedimentos para escolha do grupo alvo:

a) estruturação de um banco de dados com variáveis que caracterizam as escolas estaduais; b) aplicação de técnicas estatísticas denominada de análise fatorial para identificação de agrupamentos de unidades escolares por similaridades; c) definição de critérios para a caracterização do Grupo Alvo e identificação das unidades escolares prioritárias (SEDUCE-GO, 2016d, p. 17).

Primeiro, foi criado um banco de dados com um conjunto de variáveis, organizadas em seis dimensões: (I) perfil da escola; (II) localização; (III) indicadores de desempenho; (IV) indicadores de contexto ou socioeconômicos; (V) indicadores de infraestrutura e (VI) indicadores econômico-financeiros das escolas.

Depois, foram utilizadas técnicas estatísticas para identificar os grupos mais homogêneos de escolas (com correlações mais altas), posteriormente, submetidos aos critérios de seleção.

Na terceira etapa, foi realizada a caracterização do grupo alvo. Os critérios utilizados foram: menor desempenho da escola; menor qualidade do patrimônio; maior disponibilidade de infraestrutura; e menor relação de gastos. Aqui, o menor desempenho foi o critério dominante. De acordo com a secretaria de educação, “os critérios foram definidos com o objetivo de melhorar a qualidade de ensino das escolas públicas estaduais, principalmente daquelas com rendimento abaixo do esperado no IDEB e no IDEGO” (SEDUCE-GO, 2016c, p. 3).

QUADRO 7 - CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

Menor desempenho da escola	Distorções idade série, Média (Notas Professores), IDEGO 2014.
Menor Qualidade do Patrimônio	Percentual do patrimônio novo ou em bom ou regular estado.
Maior Disponibilidade de Infraestrutura	Biblioteca, laboratórios de ciência e de informática, sala de professores, banheiros com acessibilidade, quadras.
Menor Relação de Gastos	Gasto por professor, turma e aluno.
Obs 1:	Desempenho da Escola é o critério dominante.
Obs 2:	O critério de maior porte da escola não foi considerado como critério prioritário nesse momento, mas é adotado como desempate em casos de perfis iguais entre escolas.

FONTE: SEDUCE-GO (2016d; 2016g; 2017c; 2017d).

O menor desempenho era o critério dominante, mas não era o critério exclusivo e, por isso, de cada agrupamento de unidades escolares por similaridades foram selecionadas escolas. Assim, ao final, foram escolhidas escolas com IDEB

variados. Em Luziânia, por exemplo, encontram-se escolas com IDEB variando de 3,1 até 5,8 (9ª do ensino fundamental de 2015).

Outro ponto sensível da proposta é a contratação de professores e outros funcionários por meio da OS. Ao defender o modelo, a SEDUCE-GO afirma que ele irá promover melhorias nas condições de trabalho dos professores que estão sujeitos a contratos temporários. Mesmo assumindo a precariedade da contratação temporária, a SEDUCE-GO opta por apresentar a contratação via OSs como solução alternativa ao problema. A outra resposta ao imbróglio seria a contratação de mais professores efetivos, mas alega-se impossibilidade por conta dos limites impostos pela LRF.

Para realizar contratações e mesmo compras, as OSs têm maior flexibilidade sem a necessidade de concursos ou licitações, porém devem observar o disposto no Art. 17 da Lei Estadual N. 15.503/2005 (Lei das OSs de Goiás) e no Inciso II do Artigo 5º, alíneas “a”, “b”, “c” e “d” da Resolução Normativa N. 07/2011 do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Os dispositivos esclarecem a necessidade de observância dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade e do julgamento objetivo. Em documento informativo destinado a responder questões sobre o programa intitulado “Perguntas e Respostas sobre as Organizações Sociais”, a SEDUCE-GO dedicou uma seção a responder sobre as mudanças para os professores dessas escolas.

1 – O que muda para os professores?

As OSs na Educação representarão novas possibilidades de carreira para os profissionais da Educação, que poderão atuar em ótimas condições de trabalho; seleção, progressão e remuneração em bases estritamente meritocráticas; com aplicação dos princípios da gestão democrática do ensino (SEDUCE-GO, 2015, p. 2).

Aqui, é possível sublinhar um dos pontos principais do programa: a incorporação de valores e condutas do setor privado no âmago do serviço público. Aquilo que Ball (2013) caracterizou como privatização endógena. A contratação de professores regidos pela CLT abre espaço para a meritocracia, o que pode ser incoerente com o trabalho docente, pois a qualidade do trabalho de um professor nem sempre poderá ser medida por meio dos resultados dos seus alunos em

avaliações padronizadas, mas é por meio delas que esses professores serão responsabilizados.

Aos professores efetivos, é garantido que não perderão nenhum direito e a OS é impedida de transferi-los para outras escolas arbitrariamente. Por outro lado, os docentes deverão ter sua transferência facilitada caso queiram, pois ressalta-se, em vários documentos normativos e informativos, que eles poderão optar por serem alocados em outras escolas.

A princípio, a minuta do contrato determina apenas uma possibilidade de solicitação do professor cedido à OSs, no caso de transgressão disciplinar, porém, uma outra cláusula abre outra possibilidade, a possível dificuldade de adaptação do servidor aos critérios de gestão do “parceiro” privado.

O PARCEIRO PRIVADO caso julgue que o cumprimento de metas e indicadores de qualidade contratados através deste Contrato de Gestão, poderão não ser cumpridos em face da impossibilidade da devolução ao PARCEIRO PÚBLICO de servidor público colocado à sua disposição, por transgressão disciplinar como previsto no subitem 9.18 da Cláusula Nona, ou, ainda, pela dificuldade de adaptação aos critérios de gestão do PARCEIRO PRIVADO, deverá comunicar, por escrito, esta possibilidade de não cumprimento do que foi contratado ao PARCEIRO PÚBLICO, devidamente motivada, solicitando suas providências no sentido de cessar as causas por ele levantadas e fundamentadas, não podendo o PARCEIRO PRIVADO alegar como justificativa para o eventual descumprimento das metas e/ou dos indicadores pactuados com a não devolução do servidor público faltoso, caso o PARCEIRO PÚBLICO atenda a sua solicitação (SEDUCE-GO, 2016g, p. 91).

Deve-se salientar que essa cláusula só está presente no primeiro edital (Edital de Chamamento 001/2016), tendo sido retirada dos documentos posteriores, os quais não orientam claramente sobre o assunto de remoção de servidores cedidos pelo Estado, questão que pode ficar a cargo da discricionariedade dos sujeitos envolvidos se o programa for implementado.

Na tabela 2, é possível constatar uma proporção considerável de professores contratados (temporários) nas macrorregiões alvo dos três primeiros chamamentos. Além disso, um dos critérios para escolha das escolas é a proporção de funcionários administrativos e professores efetivos. Então, nessas regiões, também foram escolhidas as escolas com mais profissionais temporários (para além de outros critérios).

A OS deverá manter em seu quadro docente, no mínimo, 30% (trinta por cento) de professores efetivos em cada escola administrada. Para contratação de funcionários administrativos não há percentual definido, podendo a OS contratar até 100% (cem por cento) desses profissionais. Os efetivos são caracterizados na minuta do contrato como pessoal cedido pelo “parceiro” público ao “parceiro” privado e seus vencimentos continuam sendo pagos pelo Estado, que realiza um abatimento desses valores nos cálculos de custo/aluno a serem repassados para as organizações sociais.

De acordo com esse mesmo documento (SEDUCE-GO, 2015), a secretaria conta com 70% (setenta por cento) de seus funcionários em regime estatutário. A informação pode conflitar com dados do IMB, que informam somente 58% (cinquenta e oito por cento) de professores concursados em 2016 (GOMES, 2017). O desencontro dos números talvez possa ser explicado por se tratarem de anos diferentes. Entretanto, é possível questionar a exatidão dos números apresentados pela secretaria, pois em outro documento publicado em 2017 o número divulgado permaneceu igual (SEDUCE-GO, 2017e). Por uma fonte ou pela outra, o percentual de profissionais submetidos a contratos temporários é significativo.

Na proposta do programa, o percentual mínimo de professores efetivos por escola sugere uma inversão na proporção atual. Se, em média, a rede possui 70% de professores contratados (ou 58% de acordo com o IMB), nas escolas geridas por OSs eles poderão ser apenas 30% do total.

Ainda nessa linha, é necessário discutir sobre os possíveis impactos do programa para a realização de novos concursos públicos. Mesmo apresentando várias justificativas, a prioridade de contratação de professores via OSs em detrimento da realização de novos concursos é uma opção do governo. Ao responder à pergunta “por que não fazer concurso público?”, a secretária Raquel Teixeira afirma que “é decisão do governador. É um piloto para observarmos a diferença de desempenho entre grupos, entre escolas” (TAKAHASHI, 2015, p. 2). Também sobre isso, em documento da SEDUCE-GO (2015), afirmou-se que

Em relação aos concursos públicos, eles irão acontecer à medida que forem necessários, sendo respeitado o percentual mínimo de professores efetivos em cada instituição de ensino. É importante ressaltar também que as OSs representam um novo modelo que visa melhorar as condições de trabalho do professor, além de promover novas possibilidades de carreira

com os professores contratados pela OSs. Ainda sobre essa questão, é fundamental ressaltar que não haverá nenhum prejuízo para a carreira do Magistério público que, quando for preciso, contará com novos agentes nela ingressantes por meio de concurso público de provas e títulos (p. 2).

Por essas e por outras declarações, evidencia-se que o professor efetivo não é visto como protagonista no programa. Ao contrário, deseja-se uma menor participação deles nessas escolas. A secretaria afirma que os concursos serão realizados respeitando o percentual mínimo estabelecido, o que ocorre é que esse percentual mínimo é bem menor do que o percentual geral da rede em 2016. Ou seja, é real a possibilidade de inversão da proporção “professor efetivo/professor CLT” e do preenchimento de vagas de professores efetivos que fiquem ociosas (por aposentadoria, por exemplo) por essa nova forma de contratação, impactando em médio e longo prazo no quantitativo de servidores públicos.

A questão levantada não é apenas uma suposição. Em declaração ao Jornal Opção, Marconi Perillo (PSDB) deixou claro o que espera dos novos funcionários celetistas:

Um aspecto abordado pelo chefe do Executivo é em relação à produtividade dos servidores no regime celetista sob o comando das OSs em detrimento do estatutário. Para o tucano, os funcionários do Estado contratados pelo regime celetista rendem mais pelo simples fato de serem substituídos por profissionais no mercado se não corresponderem às expectativas da sociedade em desempenhar um trabalho de qualidade (TEÓFILO, 2015, p. 3).

Elegendo a estabilidade do funcionário público como um problema para a produtividade, o governador expressa que, por meio da competitividade e da meritocracia, seria possível melhorar o sistema público de educação, entretanto, nenhum estudo é apresentado para confirmar essa tese e as controvérsias em relação aos resultados de escolas *charter* em contextos internacionais sugerem que não há relação direta entre a retirada da estabilidade e a melhoria do desempenho educacional.

4.7 É POSSÍVEL CONCILIAR GESTÃO GERENCIAL COM GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS?

Um dos principais desafios encontrados pela SEDUCE-GO ao propor um programa inspirado nas *charter* foi adequar a proposta ao princípio da gestão democrática presente na legislação brasileira. Como forma de tentar conciliar a gestão democrática com a proposta de contratos de gestão em Goiás, o programa propõe a permanência do diretor eleito na função, porém com um papel diferente. A ideia é separar a gestão pedagógica da administrativa. Nesse caso, o diretor eleito pela comunidade escolar transformaria-se em um interlocutor da secretaria na escola.

Antes de trazer a proposta goiana para discussão, cabe discorrer sobre a gestão democrática na legislação brasileira. O princípio da gestão democrática no ensino é encontrado, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Como explicam Camargo e Adrião (2007), no processo de redemocratização, após a ditadura militar (1964-1985), as reivindicações dos movimentos sociais iam no sentido do aumento do caráter participativo na gestão do Estado, por isso, a Carta Magna prevê mecanismos de democratização tanto no âmbito dos direitos individuais, como na esfera dos direitos sociais, sendo a educação reconhecida como um desses direitos sociais.

Os autores ressaltam que, na norma jurídica, “princípio” é o termo utilizado para denominar “os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais” (CAMARGO; ADRIÃO, 2007, p. 65).

Assim, a redação da CF/88, em seu Art. 206, afirma estarem entre os princípios do ensino: igualdade de condições de acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; valorização dos profissionais da educação; garantia do padrão de qualidade; gratuidade do ensino público; piso salarial nacional para os profissionais da educação; e “gestão democrática do ensino público, **na forma da lei**” (BRASIL, 1988, p. 87, grifo nosso).

A expressão grifada deixa a regulamentação do princípio para a legislação complementar, “ou seja, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e todas as demais expressões legais incumbidas da regulamentação constitucional definiriam o significado e os mecanismos para implementação de tal princípio” (CAMARGO; ADRIÃO, 2007, p. 67).

A Carta Magna estabelece a gestão democrática do ensino público como princípio constitucional e, somente oito anos depois, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, reafirma a questão no Art. 3º, além de indicar a sua regulamentação na própria LDB/96 e na legislação dos sistemas de ensino.

Outra menção à gestão democrática está presente no Art. 14, estipulando que os sistemas de ensino público na educação básica devem normatizar (de acordo com suas peculiaridades) a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar em conselhos escolares (BRASIL, 1996).

Esse movimento de descentralização e democratização da gestão tem se consolidado nas proposições legislativas e organiza-se em três vertentes: “(1) participação da comunidade na seleção dos diretores; (2) criação de colegiados que participem de processos decisórios; e (3) repasse de recursos financeiros às escolas e, conseqüentemente, aumento de sua autonomia” (SILVA, 2013, p. 143-144).

Outros textos que normatizam o princípio e reforçam a necessidade de democratizar a gestão de escolas públicas são os Planos Nacionais de Educação: Lei N. 10.172/2001 (PNE 2001-2010) (BRASIL, 2001) e Lei N. 13.005/2014 (PNE 2014-2024) (BRASIL, 2014).

O Plano Nacional de Educação (2001-2010) estabelece, entre objetivos e prioridades, a democratização da gestão do ensino público, reafirmando (como na LDB/96), a participação dos profissionais da educação na formulação do projeto pedagógico, assim como a atuação da comunidade escolar nos conselhos. Entre as metas para o ensino fundamental, a participação da comunidade escolar nos conselhos é novamente reforçada: “9. Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes” (BRASIL, 2001, p. 14).

Na seção que trata do “financiamento e gestão”, o PNE (2001-2010) designa a cada sistema de ensino, no exercício de sua autonomia, a responsabilidade por implantar a gestão democrática em dois níveis: na gestão de sistema e na gestão da unidade escolar. O primeiro refere-se à constituição de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; o segundo alude aos conselhos escolares, com participação da comunidade educacional, além da eleição para direção escolar, associando competência com representatividade e liderança (BRASIL, 2001).

Posteriormente, o PNE (2014-2024) dedica uma meta à gestão democrática. Na letra da lei, a Meta 19 busca:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL 2014a, p. 14).

O prazo de dois anos citado encerrou-se em 2016, mesmo ano da tentativa de implementação do programa goiano. Além da meta, o PNE também apresenta oito estratégias no sentido de sua concretização. Entre elas estão: a priorização de transferências voluntárias da União para entes federados que regulamentem o princípio da gestão democrática “e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar” (ibidem, p. 14); a ampliação de programas de formação de conselheiros; o incentivo à constituição de fóruns permanentes de educação para acompanhar a execução do PNE (entre outras funções); o estímulo e o fortalecimento de conselhos municipais e escolares.

Analisando a Meta 19 do documento, Souza (2018) pondera que o legislador parece priorizar a gestão democrática no nível da escola, apresentando poucas ferramentas que levem à necessária democratização também no nível dos sistemas de ensino. Mesmo reconhecendo que a unidade escolar é o epicentro do sistema educacional, é imprescindível que sejam estabelecidas relações mais horizontais também no âmbito das redes de ensino, pois, para ele “é razoável supor que diretores tenderão a agir em relação aos trabalhadores da escola e aos alunos e seus familiares, de forma parecida como são tratados pelos gestores dos sistemas” (p. 69).

Entende-se, aqui, que isso se aplica ao programa goiano em análise. Sem sua efetiva implementação, só é factível refletir sobre suas possibilidades. Porém, há de se supor que um diretor contratado por uma OS, estando sujeito a cobranças por resultados, em uma relação vertical com o corpo diretivo da OS e com a SEDUCE-GO, terá dificuldades em fomentar espaços democráticos de participação de toda comunidade escolar. Sendo a organização social a única responsabilizada pelos resultados, como presumir que as decisões serão compartilhadas?

A pergunta será retomada na conclusão desta seção, pois ainda cabem algumas considerações a respeito da Meta 19 do PNE (2014-2024). Destaca-se a ênfase que o legislador atribui à forma de escolha dos diretores escolares. Para Souza (2018), “o legislador parecia resumir (ou enfatizar) a GD [Gestão Democrática] à forma de provimento de diretores escolares, o que, por certo, é um aspecto importante, mas absolutamente insuficiente para o cumprimento daquele princípio constitucional” (p. 69). É essa também a maior preocupação demonstrada pela SEDUCE-GO ao ressaltar em vários textos (normativos e informativos) que os diretores eleitos serão mantidos, como se a permanência deles, por si só, fosse garantia de uma gestão democrática.

Entre as estratégias, a primeira (19.1) é a única à qual são atreladas consequências concretas, no caso, a priorização de transferências voluntárias da União para entes federados que regulamentem a provisão de diretores escolares. Para isso, é necessário aliar critérios técnicos de mérito e desempenho à participação da comunidade escolar.

Está aqui outro ponto importante para a compreensão da questão: é preciso reconhecer o avanço que representa a meta em contextos onde predomina a indicação política para provimento desses cargos, porém, registra-se que a relevância atribuída aos critérios meritocráticos pode anular os efeitos dos critérios democráticos, pois, como explicam Peroni e Flores (2014), são lógicas antagônicas de gestão:

Se por um lado, a consulta pública à comunidade escolar prevista na Meta 19 pode significar um avanço nos locais onde não há histórico de gestão democrática, seja na forma de lei própria, seja na forma da vivência de processos democráticos, por outro lado, cabe um alerta no sentido de que a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta à comunidade restringe a própria efetividade deste princípio. Em nosso entendimento, esta redação tenta articular em um mesmo texto dois

mecanismos de gestão que representam concepções diferentes e mesmo antagônicas de gestão, uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial, restando aos entes federados o desafio de implementar em conjunto critérios tão distintos. Cabe, ainda, destacar o fato de que a expressão “consulta pública” pode não significar exatamente a eleição direta de dirigentes escolares (p. 186).

Também como exigência do PNE (2014-2024), os estados e municípios deveriam elaborar seus planos de educação. No Plano Estadual de Educação de Goiás (PEE-GO), aprovado pela Lei N. 18.969, de 2015, a promoção do princípio da gestão democrática aparece entre os objetivos permanentes.

Entre as metas, é a de número vinte que se detém ao tema: “Meta 20 - Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação de eleições diretas para gestores das escolas públicas”⁴⁷ (GOIÁS, 2015b, p. 43). A redação da meta evidencia a centralidade das eleições para provimento dos cargos de direção das escolas, apesar das estratégias também abordarem outros aspectos, como o fortalecimento dos conselhos, a criação de fóruns de educação, grêmios estudantis, etc.

Para a discussão desse trabalho, ressalta-se mais duas estratégias do Plano Estadual de Educação de Goiás:

20.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos Projetos Políticos Pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

20.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino (p. 44-45).

As estratégias 20.6 e 20.7 conflitam com os contratos de gestão na educação goiana justamente pela contradição entre a lógica gerencial do programa que se inspira nas *charter* e o princípio da democratização do ensino. Para melhor explicitar esse ponto, serão abordados aqui os aspectos do desenho da política que apresentam a tensão existente entre a gestão democrática e essa proposta de privatização da gestão.

⁴⁷ Goiás já tem a eleição de diretores da rede pública estadual regulamentada desde 1999, pela Lei N. 13.564, que estipula que o diretor seja eleito por voto direto, secreto e facultativo pela comunidade escolar.

Para a equipe técnica vinculada ao programa, a OS deve contratar um superintendente pedagógico e um superintendente administrativo, além de diretores administrativos para cada escola, professores e outros funcionários. Essa equipe deverá conviver com servidores públicos, inclusive com um diretor pedagógico por escola⁴⁸. Esse diretor, é previsto que sirva como interlocutor da secretaria na unidade escolar e, no discurso da política, é atribuída a ele a responsabilidade pela gestão pedagógica. Segundo Ademar Rodrigues, chefe do Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação (NAMA) dos Contratos de Gestão:

Toda orientação pedagógica será dada pela Seduce, seja para as escolas com OSs ou sem OSs. A responsabilidade da orientação, do acompanhamento pedagógico, da formação de professores e de monitoramento é da pasta. Por ser novidade, é natural a preocupação dos professores em relação ao modelo das OSs. Porém, há um ano uma equipe está acompanhando a modelagem que vai assegurar a gestão democrática dos diretores eleitos pela própria comunidade escolar. Ele será o elo direto entre a escola e a Seduce e, portanto, principal responsável pela parte pedagógica (GOIÁS AGORA, 2017, p. 1).

Dessa maneira, ao mesmo tempo que garante a permanência dos diretores eleitos, restringe mais o seu papel. Além de não se envolverem mais nas questões administrativas, sua função pedagógica será de intermediar o que foi pensado por outrem (no caso a SEDUCE-GO) e o que será aplicado pela OS. Alex Medler, consultor do Banco Mundial que contribuiu para a elaboração do programa, declarou sobre o papel desse diretor:

Os líderes (diretores) da escola precisam ter tempo para instruir os professores. Eu realmente acredito que tudo deve focar na sala de aula. Temos que mudar o papel dos líderes para que eles possam ficar conectados ao que está acontecendo em sala de aula, e colocar as OSs na gestão reforça essa ideia” (SEDUCE-GO, 2016k, p. 1).

Assim, o discurso do governo defende que a transferência de responsabilidades sobre questões administrativas para organizações sociais, permitiria que os diretores eleitos se preocupassem somente com questões pedagógicas. Raquel Teixeira, secretária de educação, também confirmou a questão:

⁴⁸ Aqui se refere aos diretores eleitos que já fazem parte do corpo funcional da escola, independentemente da realização do contrato de gestão.

O Plano Nacional de Educação (PNE) exige que o diretor seja eleito, que haja uma gestão democrática. A missão do professor é facilitar o processo de aprendizagem do aluno. Se o diretor eleito se concentrar na parte pedagógica e a OS da mesma escola tiver um diretor administrativo para cuidar de manutenção, limpeza e vigilância, isso não vai atrapalhar o foco pedagógico do diretor, pelo contrário. É isso que temos de aprender. Isso tem de ficar muito claro no chamamento das OSs (JORNAL OPÇÃO, 2015, p. 2).

Ainda nessa linha de pensamento, a SEDUCE-GO enfatiza que a realização da gestão administrativa por parte dessas instituições permitiria aos diretores pedagógicos ocuparem-se somente das questões diretamente educacionais. Ou seja, a manutenção e a infraestrutura da escola não ocupariam o tempo desses diretores, o que, em tese, permitiria o aumento da qualidade da educação nas instituições.

Em audiência pública realizada em 19 de maio de 2017, a secretária explicou que os diretores “não terão de se preocupar se os canos estão vazando, se a infiltração da parede vai estragar um computador, se a descarga da privada está funcionando. Essa parte vai sair completamente dos ombros dos diretores” (SEDUCE-GO, 2017, p. 1).

A separação da gestão administrativa e pedagógica, com a mudança de função do diretor eleito fica evidente nos contratos, mas deixa dúvidas com relação a como funcionaria na prática, gerando um grande espaço para discricionariedades.

Os editais têm como objeto “o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas, de apoio, para a implantação e implementação de políticas pedagógicas, **definidas pela SEDUCE**” (SEDUCE-GO, 2017d, p. 1, grifo nosso). Ou seja, para questões administrativas, as OSs devem ser protagonistas, enquanto, para questões pedagógicas, espera-se que elas exerçam a função de apoio.

Aponta-se aqui uma contradição, pois, apesar de se apresentar como uma justificativa e parte da teoria causal da política, as organizações sociais não deverão se responsabilizar somente por diretrizes e metas administrativas: soma-se a isso, objetivos relacionados à proficiência, execução de um plano de formação continuada para os docentes e outros profissionais da escola, além de outros pontos presentes no documento “*Diretrizes e Estruturação das atividades a serem executadas por organizações sociais*” (SEDUCE-GO, 2016a, p. 1).

Além dessa contradição, o contrato de gestão a ser assinado também atribui outras responsabilidades do âmbito pedagógico para as OSs ao mesmo tempo em que não detalha qual será o papel do diretor eleito, somente garante a existência das eleições e sua presença na escola. Entre diretrizes, indicadores e metas que fazem parte dos anexos dos editais, é explícito que a OS deve “assegurar que o Diretor Pedagógico seja eleito pela Comunidade Escolar e, em casos excepcionais, previstos em lei, a indicação será feita pela SEDUCE” (SEDUCE-GO, 2017d, p. 35).

Ao analisar as atribuições destinadas ao ente privado, chama a atenção mais algumas inconsistências. Por exemplo, as OSs precisam apresentar propostas técnicas contemplando estratégias inovadoras no modelo pedagógico da Educação de Jovens e Adultos (EJA), bem como elaborar planos de ação para o crescimento do índice de proficiência, para a diminuição da distorção idade/série, para a melhoria do clima escolar e até formular um plano visando a equidade no aprendizado (SEDUCE-GO, 2017d).

Todos esses planos devem ser apresentados durante a concorrência entre as organizações, ou seja, aquela que vencer assumirá as escolas com esse planejamento já definido e pactuado com a SEDUCE-GO, sem possibilidades de participação do diretor eleito ou comunidade escolar na concepção, como pede o princípio da gestão democrática.

Outro item que chama atenção é a capacitação, que deve ser planejada pela SEDUCE-GO e executada pela OS. O edital não prevê a participação do diretor eleito aqui. O ente privado deve manter a rotina de formação continuada e capacitação de todos os profissionais da escola e garantir a participação desses profissionais nos encontros formativos oferecidos pela Secretaria de Educação, sejam servidores públicos ou funcionários contratados pela organização social.

Ao contrapor o discurso da política com o desenho do programa, também é possível observar que, ao contrário do que se afirma, as OSs ganharão muitas responsabilidades de cunho pedagógico. A indicação de um superintendente pedagógico como parte do corpo técnico é mais uma evidência disso, entretanto, não há nos documentos normativos detalhamento da função a ser realizada por quem vier a ocupar esse cargo, apenas se relata a necessidade de comprovação da

formação acadêmica e experiência profissional em educação, que contam pontos na hora da avaliação das propostas.

Sendo fruto de reivindicações de grupos sociais em um momento de redemocratização da sociedade brasileira, o princípio da gestão democrática das escolas públicas apresenta-se como uma idiossincrasia do contexto brasileiro que conflita com a ideia da *charter* se pensada em seu formato original. Os formuladores do programa goiano tinham o desafio de conciliar a lógica gerencial com o princípio constitucional, propondo um modelo híbrido que, em tese, se adequa às determinações legais, mas deixa em dúvida se a democratização da gestão será de fato possível, ou seja, não há garantias de que o diretor eleito e o conselho escolar, na prática, participarão das decisões.

A transferência da lógica de gestão empresarial para as escolas públicas, como forma de privatização endógena (BALL, 2013), é essencialmente contraditória com relação a conceitos como gestão democrática. Ou, como quer Azevedo e Garcia (2010), são projetos antagônicos em disputa: “de um lado, a educação democrática e cidadã e, de outro, a educação submissa à mercantilização” (p. 13).

O que se quer afirmar é que é possível que os formuladores da política consigam adequá-la às exigências legais do princípio da gestão democrática (eleição de diretores e anuência do conselho para uso de determinadas verbas), porém, a introdução e o fortalecimento do gerencialismo só é possível com o sacrifício dos espaços coletivos de construção da escola pública.

Por isso, a gestão democrática é mais do que somente a garantia da possibilidade de eleições para cargos diretivos, por mais importante que isso seja. Silva (2013) explica que:

O entendimento do artigo 14 [LDB/96] é fundamental para a função dirigente, pois diz respeito ao exercício democrático, valorizando a representatividade de cada ator do sistema. A escola pública é uma instituição de serviço para a sociedade, que se distingue por oferecer o ensino como um bem público – não é uma empresa de produção ou uma loja de vendas. Assim, a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais coerentes com a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores. Nessa perspectiva, seria evidente pensar a administração escolar na qualidade dos serviços prestados, e em seu caráter social e negociável (p. 144).

Entendendo a gestão democrática desse ponto de vista, com seu caráter social e negociável, é possível localizar três conflitos entre o conceito de gestão democrática e o programa de contratos de gestão via OSs.

O primeiro diz respeito a sua própria proposição. Está evidente que a ideia não foi gestada a partir de uma reivindicação coletiva, mas sim da tentativa de importação de uma política, com a participação de organismos multilaterais que, há tempos, sugerem a adoção de medidas privatizantes para países em desenvolvimento. Assim, a implementação do programa já estava decidida quando o governador Marconi Perillo (PSDB) publicou o Despacho N. 596/2015.

Como será abordado no próximo capítulo, a SEDUCE-GO realizou audiências públicas sobre o assunto, mas nunca houve possibilidade de participação da comunidade escolar nas decisões; as audiências serviram somente para a apresentação das intenções da secretaria.

O segundo ponto é esse que já vinha sendo discutido aqui, o programa só garante a gestão democrática nos quesitos objetivos previstos na legislação. Os órgãos colegiados e o diretor eleito não são chamados a participar ativamente da elaboração de projetos para as escolas ou mesmo da avaliação e monitoramento das OSs. Mesmo que a SEDUCE-GO declare que os diretores realizarão a interlocução entre secretaria e organização social, não é apresentada nenhuma função objetiva desse diretor na dinâmica de avaliação do trabalho a ser desenvolvido pela OS (que será apresentada nesse capítulo).

A terceira inconsistência está relacionada à responsabilização das OSs. A orientação para resultados, provenientes do aprofundamento do sistema de responsabilização identificado com o gerencialismo, entra em choque com a ideia de participação popular e democrática. Onde a lei determina, o conselho deverá atuar, mas, no fim, a organização social terá que prestar contas sobre os resultados das escolas. Sendo a única a ser responsabilizada pela SEDUCE-GO, é de se supor que chamará para si a tomada de decisões. Poderá decidir sozinha como agir para melhorar ou manter os resultados, seja demitindo ou bonificando os profissionais vinculados a ela.

A maneira como o programa foi desenhado, com foco nos resultados em detrimento dos processos (ou da burocracia), é essencial para compreender o que está sendo proposto e será tema da próxima seção.

4.8 CONTRATOS DE GESTÃO, RESPONSABILIZAÇÃO E AVALIAÇÃO EXTERNA: O IDEB COMO CLÁUSULA CONTRATUAL

Nos contratos de gestão do programa goiano, como em qualquer contrato, existem obrigações de ambas as partes, contratada e contratante. Dentre as obrigações, há metas que se referem a aspectos materiais e administrativos (como merenda, infraestrutura da escola e equilíbrio financeiro) e, somando-se a isso, são apresentadas metas acadêmicas (como índices de proficiência, taxa de aprovação, reprovação e abandono, taxa de distorção idade/série, etc.), como pode ser visto no quadro 8.

QUADRO 8 - INDICADORES DE DESEMPENHO DO CONTRATO DE GESTÃO

1 - IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
2 - IDEGO - Índice da Educação de Goiás
3 - Proficiência Média em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Goiás
4 - ADA - Avaliação Dirigida Amostral (Proficiência Intermediária)
5 - Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono
6 - Taxa de Distorção Idade/Série
7 - Taxa de Transferência
8 - Frequência mensal dos estudantes às aulas
9 - IME - Índice de Merenda Escolar
10 - ICE - Índice de Clima Escolar
11 - IIE - Índice de Infraestrutura da Escola
12 - IEF - Índice de Equilíbrio Financeiro

FONTE: SEDUCE-GO (2016g, 2017c e 2017d).

Apesar da ampla gama de elementos a serem avaliados, não é exagero afirmar que a avaliação externa tem papel central nesse contexto. Isso porque o programa se justifica pela necessidade de melhorar o IDEB, as escolas são selecionadas levando em consideração o índice e, entre as metas, existem aquelas que se referem à proficiência.

A avaliação externa tem sido um pilar importante nas políticas públicas educacionais recentes. Mais do que avaliar redes de ensino para subsidiar a formulação de políticas, os indicadores de resultados são ferramentas estratégicas do discurso que relaciona qualidade da educação aos resultados em exames de larga escala. No caso dos contratos de gestão, os índices gerados pelos exames transformam-se em cláusulas contratuais, aprofundam a responsabilização e servem de justificativa para a adoção de tais políticas.

Refere-se aqui a avaliações de larga escala como aquelas que objetivam o acompanhamento global de redes de ensino e a orientação de políticas públicas. O Brasil teve sua iniciativa inaugural no campo das avaliações externas com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que começou a ser pensado ainda no governo Sarney (1985-1990), mas veio a se consolidar durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1995. O SAEB era realizado bianualmente de forma amostral com alunos de escolas públicas e particulares de todos os estados do país e do Distrito Federal. Por que era amostral, o sistema de avaliação apresentava-se como menos invasivo, priorizando o diagnóstico (BONAMINO, 2002).

A partir daí, é possível observar uma modificação dessa função prioritariamente diagnóstica das avaliações externas no Brasil. Bonamino e Souza (2012) explicam que políticas de avaliação posteriores (como a Prova Brasil e vários sistemas estaduais de avaliação) em conjunto com as políticas de responsabilização (com consequências simbólicas e materiais) podem envolver:

Riscos para o currículo escolar. Um deles é a situação conhecida como ensinar para o teste, que ocorre quando professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do currículo, inclusive de caráter não cognitivo (p. 383).

Freitas (2009) afirma que essas políticas criam a “ilusão de que avaliações de larga escala possam avaliar também a escola e os professores” (p. 47). É exatamente o que se propõe no programa analisado, que é pensado para melhorar resultados em avaliações externas e pretende responsabilizar entidades privadas pelo êxito ou insucesso em atingir as metas definidas.

Bonamino e Sousa (2012) dissertam sobre as três gerações da avaliação externa no Brasil. As gerações diferenciam-se justamente pela relação entre responsabilização e avaliação externa. Na primeira geração, as avaliações pretendiam acompanhar a evolução da qualidade da educação, “sem atribuição de consequências diretas para as escolas e para o currículo” (p. 375). É o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), criado em 1991. Para as autoras, o sistema de avaliação amostral apresenta-se “com desenho apropriado para diagnosticar e monitorar a qualidade da educação básica nas regiões geográficas e nos Estados brasileiros” (p. 376).

A segunda geração está associada às consequências simbólicas decorrentes da divulgação dos resultados. Pode-se dizer que essa geração é inaugurada a partir de 2005, com a criação da Prova Brasil e, posteriormente, com o advento do IDEB, em 2007.

Avaliações de segunda geração, por sua vez, contemplam, além da divulgação pública, a devolução dos resultados para as escolas, sem estabelecer consequências materiais. Nesse caso, as consequências são simbólicas e decorrem da divulgação e da apropriação das informações sobre os resultados da escola pelos pais e pela sociedade (BONAMINO e SOUSA, 2012, p. 375).

Diferente dos instrumentos de avaliação da primeira geração, a Prova Brasil é censitária, o que permite o estabelecimento de consequências simbólicas, com a criação de rankings, comparação de estados, municípios e escolas.

Já as avaliações da terceira geração “são aquelas que referenciam políticas de responsabilização forte ou *high stakes*, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas” (p. 375). Pode-se afirmar que a atribuição de consequências materiais a partir dos resultados de exames em larga escala ocorre, principalmente, no âmbito dos estados e municípios, como a instituição de bônus e diversas formas de premiação aos sujeitos envolvidos.

Nesse contexto, o programa de contratos de gestão de Goiás apresenta um quadro de aprofundamento das consequências dos resultados das provas e outros índices acadêmicos, pois as organizações sociais são avaliadas também por esses critérios, que podem determinar a suspensão ou descontinuidade do contrato, assim como outros efeitos que podem ser associadas a isso.

Mesmo que o estado de Goiás já ostente as melhores notas do país, o IDEB é apontado como uma das principais justificativas para a adoção do programa. No período de seu lançamento, a SEDUCE-GO, por meio da sua comunicação setorial, publicou uma série de perguntas e respostas com a finalidade de esclarecer dúvidas sobre o modelo proposto. Uma das questões era: “se somos o primeiro lugar no Ideb, por que mudar?”. A pergunta foi respondida assim:

Embora o resultado de 1º lugar no Ensino Médio e 2º lugar no Ensino Fundamental no Ideb seja exemplar no cenário nacional, a Seduce Goiás entende que ainda é preciso avançar em proficiência. Trata-se de um anseio mundial. A Educação na Finlândia, por exemplo, é uma das mais reconhecidas atualmente. Apesar disso, está promovendo uma série de mudanças para aprimorar o que já conquistou, entendendo a premissa de que o século XXI é o século da reintegração dos saberes. A Finlândia está integralizando disciplinas e revolucionando o currículo escolar. Em Goiás, a tentativa de avançar para além do ranking do Ideb está na centralização das atividades pedagógicas nas mãos dos diretores e dos professores. É deste contato direto e amplo dos servidores com os alunos que surgirá ideias inovadoras e propostas eficazes para melhorar a qualidade do ensino público no Estado (SEDUCE-GO, 2016c, p. 2).

Apesar de citar a “integralização de disciplinas” e a “revolução curricular” da educação finlandesa, não se encontra nos documentos da política nada que leve a crer que o modelo finlandês fez parte das referências para elaboração do programa, sendo as *charter* estadunidenses e inglesas as maiores inspirações para formulação dessa política pública, conforme já explicitado.

Um dos principais argumentos das *charter* é que a liberdade frente às regulações locais (que no discurso ganha o nome de “autonomia”) é capaz de melhorar as escolas, pois, assim, os educadores (incluindo gestores) poderiam realizar seus trabalhos com menor interferência dos distritos (BUDDE, 1988; PETERSON, 2010; RAVITCH, 2011). Essa era a proposta original das *charter* concebida por Ray Budde (1988) e incentivada por Albert Shanker, presidente da Federação Americana de Professores no início dos anos 1990 (KAHLENBERG; POTTER, 2014).

Ao longo das últimas décadas, os formatos de escolas *charter* foram diversificando-se, muitas vezes sem guardar coerência com a ideia original. De fato, a “autonomia” das *charter* vem acompanhada de maior responsabilização e controle dos resultados acadêmicos. Além disso, a legislação *pró-charter*, nos EUA, permite grande participação de empresas e menor interferência dos sindicatos e acordos coletivos de trabalho.

O programa goiano propõe uma releitura dessa proposta, a partir também da influência da reforma gerencial brasileira. Por isso, a ideia é que a desburocratização de alguns aspectos da gestão deve gerar melhoria do IDEB. Ou seja, fica claro que os formuladores da política acreditam que retirar obrigações administrativas de diretores e entregá-las para OSs é uma estratégia efetiva para gerar inovação e melhorar as notas.

A centralidade dos instrumentos de avaliação externa como ferramentas de monitoramento do programa fica evidente ao observar as metas e indicadores do contrato de gestão. A proposta é que as metas sejam acompanhadas pela SEDUCE-GO por meio de uma sistemática pré-definida, reproduzida aqui no quadro 9.

QUADRO 9 - SISTEMÁTICA DE ACOMPANHAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Ciclo	Indicadores
Bimestral	ADA - Avaliação Dirigida Amostral
Semestral	Índice de Merenda Escolar (IME); Índice de Clima Escolar (ICE); Índice de Infraestrutura da Escola (IIE); Frequência Mensal dos Estudantes às Aulas; Índice de Equilíbrio Financeiro e o indicador analisado no ciclo bimestral.
Anual	Índice da Educação de Goiás (IDEGO); Proficiência Média em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Goiás; Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono; Taxa de Distorção Idade/Série; Taxa de Transferência; e todos os indicadores analisados no ciclo semestral.

Bianual	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).
---------	--

FONTE: SEDUCE-GO (2017c e 2017d).

De acordo com os editais de chamamento (SEDUCE-GO, 2017c; 2017d), o “parceiro” privado é acompanhado em ciclos bimestrais, semestrais, anuais e bianuais, sendo avaliado bimestralmente por meio da Avaliação Dirigida Amostral. A cada semestre, as OSs devem prestar contas do índice de merenda escolar, índice de clima escolar, índice de infraestrutura da escola, frequência mensal dos estudantes às aulas e índice de equilíbrio financeiro.

Anualmente, as OSs respondem pelo Índice da Educação de Goiás (IDEGO), pela Proficiência Média em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Goiás, por Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono, Taxa de Distorção Idade/Série e pela Taxa de Transferência. Bianualmente, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) serve como parâmetro de avaliação do trabalho desenvolvido.

Percebe-se, então, que as escolas incluídas no programa podem ser submetidas a uma grande fiscalização em torno de seus resultados, que envolvem tanto índices de proficiência como outras taxas. O acompanhamento deve ser realizado por meio de uma agência implementadora ligada à SEDUCE-GO, batizada como Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação.

No programa, o ente privado deve seguir diretrizes pedagógicas da secretaria de educação e, ao mesmo tempo, responder positivamente às metas pactuadas. Ou seja, além de monitorar metas, a secretaria também acompanha, influencia e determina o “como fazer” das escolas. Isso ocorre ao impor que as OSs cumpram o planejamento pedagógico do órgão central, como é possível encontrar no documento *Diretrizes, indicadores e metas*, que faz parte do edital de chamamento público: “1.4 Garantir a integralidade do modelo de Planejamento Pedagógico, orientado pela SEDUCE, assim como o Currículo Referência, Matriz Curricular e planejamento quinzenal dos professores” (SEDUCE-GO, 2017c, p. 33).

Aos diretores eleitos, é atribuído o papel de intermediar a relação entre quem formula as diretrizes pedagógicas, a SEDUCE-GO e quem será responsabilizado pelas metas pactuadas, a organização social.

O atingimento das metas consta como obrigação do “parceiro” privado, e a minuta do contrato prevê algumas penalidades, como advertência, suspensão, multa, rescisão e até desqualificação da organização social no âmbito do estado de Goiás (SEDUCE-GO, 2017c).

Os indicadores são divididos em três grupos com pesos diferentes: (1) IDEGO, IDEB e Proficiência Média em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Goiás; (2) Indicadores de Resultados e Satisfação; (3) Conformidade e Qualidade (quadro 10).

QUADRO 10 - GRUPOS DE INDICADORES

Grupo	Peso
IN 1 - IDEGO, IDEB e Proficiência Média em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Goiás;	4
IN 2 - Indicadores de Resultados e Satisfação	3
IN 3 - Conformidade e Qualidade	2

FONTE: SEDUCE-GO (2017c).

Dessa forma, destaca-se que os indicadores relacionados à proficiência possuem peso maior na avaliação do trabalho das organizações. Para cada indicador são apresentadas metas específicas por escola, visando sempre o aumento dos índices.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é bianual e não avalia censitariamente o ensino médio, por isso, de acordo com os documentos do programa, só há a indicação de metas para o 9º ano do ensino fundamental. As metas para o IDEB pactuadas no contrato de gestão são aquelas estipuladas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para os anos de 2017 e 2019, levando em consideração que o contrato tem duração de 3 anos e que era previsto que estivesse em vigência a partir de 2016 ou 2017, o que não ocorreu.

O Índice de Desenvolvimento da Educação de Goiás (IDEGO) é anual e composto pelo resultado da Prova Goiás e pela taxa de aprovação. A prova é aplicada no final de cada ano letivo para 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, além do 3º ano do ensino médio. No instrumento, são avaliadas somente as disciplinas de língua portuguesa e matemática.

Além dos índices, a secretaria traçou metas específicas considerando somente a proficiência na Prova Goiás, desconsiderando o índice de aprovação. Essas metas foram fixadas com base na série histórica do Sistema de Avaliação da Educação no Estado de Goiás (SAEGO) desde sua criação em 2011, com o objetivo de aumentar o número de estudantes considerados “proficientes” e “avançados”, reduzindo a quantidade de alunos que apresentam desempenho insatisfatório. A SEDUCE-GO (2017c) explica que:

A Proficiência Média da unidade escolar será levada em consideração como um indicador individual, pois é de interesse da SEDUCE não só o IDEB e IDEGO, como também a Proficiência, que é o resultado da aprendizagem do estudante. Primando para um aumento significativo na aprendizagem, a SEDUCE almeja uma proficiência crescente em Língua Portuguesa e Matemática (p. 131).

É preciso ponderar que esse indicador quando destacado de outros se torna menos capaz de servir ao propósito de uma efetiva avaliação, e expressa uma confusão entre proficiência e aprendizagem, superdimensionando o resultado desses exames, o que será discutido mais adiante.

O outro indicador relacionado à avaliação externa na rede é a Avaliação Dirigida Amostral (ADA). O instrumento difere-se dos outros por ser amostral e ter características de uma avaliação diagnóstica e contínua. A prova é aplicada no início e no final de cada bimestre e é formulada com base no Currículo Referência da Rede Estadual de Ensino de Goiás e nos descritores de Língua Portuguesa e Matemática, relacionados na Matriz de Referência do SAEB. A prova também avalia a área de ciências da natureza, nesse caso, com base em descritores formulados pela SEDUCE-GO com assessoria do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED) da Universidade Federal de Juiz de Fora (MARTINS, 2016).

Na rede estadual goiana, a ADA foi precedida pela “Avaliação Diagnóstica”, aplicada de 2011 a 2014 bimestralmente em todas as escolas. Nesse modelo, ainda não se avaliava ciências da natureza. A “Avaliação Diagnóstica” era realizada do 1º ao 9º ano do ensino fundamental, além do ensino médio, inclusive na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) (PACHECO, 2017, p. 57).

No caso dos contratos de gestão com OSs, é previsto que seja aplicada uma prova com 30 questões, sendo 10 questões de cada disciplina, no início e no final de cada bimestre. “Para verificar o resultado bimestral do trabalho pedagógico

realizado pelas OSs, será avaliado o crescimento em cada bimestre a partir da prova de entrada. Isso deve ser considerado em todos os bimestres em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências da Natureza” (SEDUCE-GO, 2017c, p. 49).

Para tanto, a secretaria estabeleceu metas de aumento do percentual de acertos na prova aplicada no final de cada bimestre, comparando-as com as provas de “entrada”, aquelas aplicadas no início do bimestre. Essas metas variam de 0,5% a 30%, considerando o resultado da prova inicial.

Nota-se que, para a secretaria, a aprendizagem confunde-se com proficiência, que tem papel central no programa a ponto de ser considerada um indicador separado dos outros. Porém, ao contrário do que alega a SEDUCE-GO, o nível medido de proficiência expressa o desempenho acadêmico, mas não necessariamente a aprendizagem, ou melhor, não expressa a aprendizagem em sua complexidade.

A avaliação em larga escala, por meio dos exames, trata de expressões do conhecimento, mas não é capaz de medir o conhecimento em si ou, como disserta Barriga (2008), “o exame é o instrumento a partir do qual se reconhece administrativamente um conhecimento, mas igualmente reconhece que o exame não indica realmente qual é o saber de um sujeito” (p. 45).

Utilizar, prioritariamente, resultados de proficiência para proferir juízos a respeito do trabalho dos profissionais que atuam nas escolas também pode gerar distorções no processo de ensino-aprendizagem e no currículo, como a situação conhecida como “ensinar para o teste”. Fernandes (2014) explica que:

Recentes pesquisas (FERNANDES, 2011; CALZAVARA, 2011; COSTA, 2011; RAMALHO, 2012) apontam que o cotidiano da escola vem sendo marcado sobremaneira por uma rotina de treinamento e aplicação de testes. Alguns resultados têm mostrado que as práticas são alteradas em seu cotidiano, especialmente quando os exames vêm acompanhados de uma política de meritocracia (p. 121).

Por mais que os resultados dessas provas possam fornecer algumas informações sobre a aprendizagem dos sujeitos envolvidos, é preciso reconhecer seus limites. Para Sousa (2014):

Essas avaliações restringem-se aos resultados de desempenho dos alunos, em geral, em provas de português e matemática, não contemplando nem todas as áreas de conhecimento que são tratadas na escola, nem as

diversas dimensões em que se trabalha com o aluno no âmbito da escola, especialmente no nível de atitudes (p. 107).

Essas provas trazem informações que permitem a comparação de desempenho entre redes, escolas e alunos e podem fornecer subsídios para o planejamento de políticas públicas, “no entanto, não dão conta da amplitude e complexidade do trabalho escolar” (SOUSA, 2014, p. 106).

Assim, para além da função de orientar políticas públicas, o exame é superdimensionado, acreditando-se que somente por meio dele é possível aferir conhecimentos e aprendizados de forma objetiva. Sobre isso, Barriga (2008) argumenta que:

O exame aparece permanentemente como um espaço superdimensionado. Neste espaço se tem o olhar posto. É observado pelos responsáveis pela política educativa, pelos diversos diretores das instituições escolares, pelos pais de famílias, pelos alunos e finalmente pelos próprios docentes. Ainda que cada grupo social possa ter sua representação em relação ao papel que cumpre o exame, todos estes grupos coincidem em termos globais em esperar que através do exame se obtenha um conhecimento “objetivo” sobre o saber de cada estudante (p. 47).

A representação referida pelo autor parte da ideia de que é possível apurar o conhecimento de cada estudante por meio de exames padronizados e aparece como suporte das políticas educacionais contemporâneas. Essa crença sustenta o programa que apresenta a gestão privada de escolas públicas como alternativa para melhoria de índices, como o IDEB.

Na avaliação do trabalho das OSs, os indicadores são transformados em uma nota final chamada de “Nota Conceito”, que servirá para indicar o grau de cumprimento de metas e obrigações contratuais (ver quadro 11).

QUADRO 11 - PONTUAÇÃO GLOBAL E CONCEITO

Pontuação global	Conceito	Impacto
9,1 a 10 pontos	A – ótimo	Aprovado – sugestão de renovação, recebe 100% da parte variável.
8,1 a 9,0 pontos	B – Muito bom	Aprovado – sugestão de renovação, recebe 60% da

		parte variável.
7,1 a 8,0 pontos	C – Bom	Aprovado – sugestão de renovação, recebe 30% da parte variável.
5,1 a 7,0 pontos	D – Satisfatório	Aprovado – passível de renovação após diagnóstico conjunto.
4,1 a 5,0 pontos	E – Ruim	Reprovado – não renova o contrato.
< 4,0 pontos	F - Insuficiente	Reprovado – não renova o contrato, sugestão de desqualificação.

FONTE: SEDUCE-GO (2017d).

De acordo com essa nota, a OS pode receber sanções ou bônus, as punições vão desde a não renovação do contrato até a desqualificação da organização no estado. A premiação refere-se a um percentual variável que incidirá somente sobre a remuneração do corpo técnico e diretivo da OS.

Segundo a SEDUCE-GO (2017d), para evitar a precarização das atividades pedagógicas e administrativas das escolas, a folha de pagamento de professores e funcionários administrativos não estará sujeita à remuneração variável, o que não exclui a possibilidade de a OS propor incentivos financeiros adicionais para esses funcionários e para os professores da rede.

O Contrato de Gestão estipula que a remuneração do Corpo Técnico e Diretivo que atuará nesse contrato deverá separar uma parcela mensal fixa, da ordem de 70%, e outra variável, vinculada ao cumprimento das metas, em um percentual de 30%. Portanto, em todo período subsequente à Avaliação Semestral até a realização de uma nova, a OSE (Organização Social de Educação) só fará jus, em relação à parte variável do Contrato de Gestão, aos percentuais estipulados, conforme a Nota de Conceito (SEDUCE-GO, 2017d, p. 148).

Percebe-se que a proposta de contratualização da gestão escolar em Goiás tem a avaliação externa em posição de centralidade, ao modificar parte do controle público do modelo burocrático para a lógica gerencial, as metas pactuadas adquirem grande peso, podendo influenciar na remuneração do corpo diretivo e até

desencadear no rompimento do contrato e desqualificação da organização social, que em última instância também pode representar a demissão de professores e funcionários contratados pela mesma.

A SEDUCE-GO se mantém como formuladora das políticas pedagógicas da rede, e ao mesmo tempo que amplia a autonomia administrativa para as organizações sociais, busca restringir a autonomia pedagógica. As OSs ficam responsáveis por concretizar o planejamento pedagógico pensando pelos formuladores da política, como plano de formação continuada, currículo de referência e programas específicos como o programa de formação de leitores (SEDUCE-GO, 2016a). Nos casos onde a OS tem a liberdade de propor projetos, eles devem ser validados pela secretaria.

Apesar do papel de executoras de uma política pedagógica formulada por outrem, as organizações sociais precisam responder por metas administrativas e pedagógicas, e como foi demonstrado, as metas pedagógicas relacionadas à proficiência e índices de avaliação externa são as que possuem peso maior.

O programa proposto em Goiás é centrado nos contratos de gestão que periodicamente devem avaliar o trabalho das organizações em diferentes dimensões (administrativas e pedagógicas), porém ao potencializar e dar maior peso aos indicadores relacionados às avaliações em larga escala a SEDUCE-GO expressa a intenção de intensificar os mecanismos de responsabilização. Se mesmo nas avaliações de terceira geração do Brasil (BONAMINO e SOUSA, 2012) é possível encontrar mais consequências pertinentes a bônus do que à sanções, na política pública proposta em Goiás os resultados ruins podem derivar em punições para as OSs e escolas envolvidas, afetando professores, estudantes e comunidade escolar no geral.

CAPÍTULO 5 - TENTATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO, RESISTÊNCIAS E DESFECHO

Apesar de o programa ter sido tratado como tema prioritário pela SEDUCE-GO, principalmente nos anos 2015 e 2016, a sua implementação sofreu com entraves e resistências que não permitiram sua concretização até o final da gestão do governador Marconi Perillo (PSDB) e do vice-governador José Eliton (PSDB)⁴⁹.

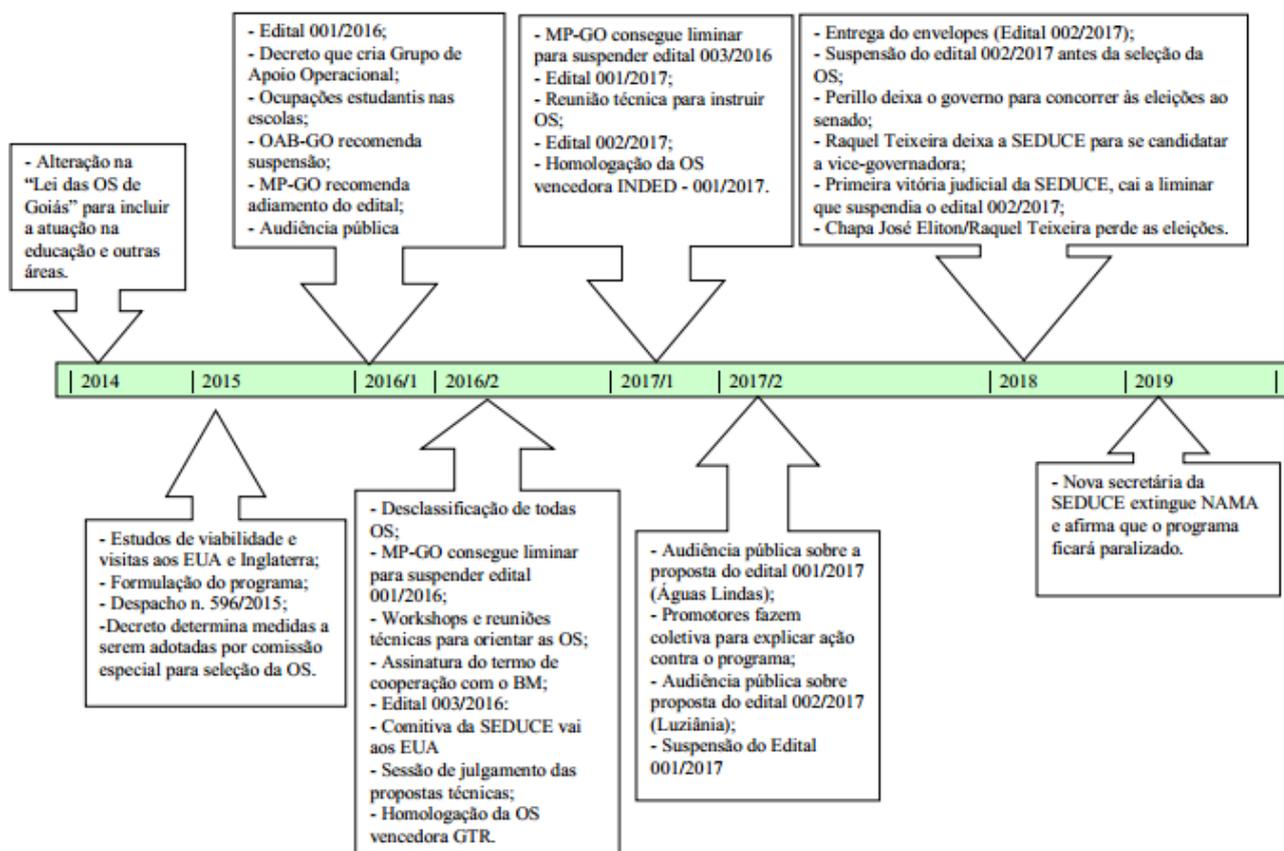
Este capítulo intenciona descrever as principais ações do governo nessa tentativa de implementação e apresentar os eventos que ajudam a entender esse processo, ou seja, as manifestações dos formuladores, as publicações dos documentos da política, as resistências de discentes e do sindicato docente e a disputa judicial com o MP-GO, além de relatar as modificações no desenho do programa e discorrer sobre o seu desfecho.

A figura 5 ilustra os fatos acerca da tentativa de implementação do programa que serão aqui narrados e analisados e tem o objetivo de facilitar a compreensão desse processo que foi marcado por obstáculos.

⁴⁹ José Eliton substituiu Perillo de abril a dezembro de 2018.

FIGURA 5 - LINHA DO TEMPO DA TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

Contratos de gestão na educação de Goiás



FONTE: O autor.

Desde o início de 2015, existem notícias na mídia acerca da intenção do governo goiano de implantar os contratos de gestão na educação. Durante esse ano, foram realizados estudos de viabilidade e visitas a países onde as escolas *charter* estão presentes de forma significativa (EUA e Inglaterra). A intenção inicial era que, já no ano letivo de 2016, a gestão de uma parte das escolas fosse transferida para uma organização social como um projeto piloto, inclusive, o orçamento para 2016 já previa verbas para isso (SOUZA; FLORES, 2017).

Por meio de decretos, foram criadas comissões e grupos de trabalho com o objetivo de formular o programa, realizar os procedimentos para disciplinar a seleção e para julgar as propostas apresentadas pelas organizações sociais (Decreto Estadual N. 8.441 de 2015, Decreto Estadual N. 8.469 de 2015 e Decreto Estadual N. 8.552 de 2016).

À comissão especial, juntamente com a SEDUCE-GO, foi determinado que adotasse providências imediatas para a divulgação do procedimento de chamamento público até 31 de dezembro de 2015, o que de fato ocorreu. Em 29 de dezembro, foi publicado o primeiro edital de Chamamento Público (001/2016) em diário oficial e em jornais de grande circulação do Estado.

5.1 O PRIMEIRO EDITAL – 001/2016

Após a publicação do edital, as OSs entregaram a documentação para habilitação, assim como apresentaram propostas técnicas e financeiras. A documentação das OSs passou por uma primeira análise, que visava filtrar aquelas que estavam habilitadas para prosseguir na seleção. Nesse primeiro momento, quatro organizações foram consideradas inabilitadas (IBRACEDS, GTR, ECMA e IBEG).

As entidades solicitaram reconsideração, porém nenhuma teve seu pedido atendido. Foi avaliado que elas não foram capazes de comprovar boa situação financeira (com balanços patrimoniais e índices de liquidez válidos), não indicaram profissionais legalmente habilitados para se responsabilizarem pela documentação e não apresentaram documentos, como a ata de eleição.

As OSs habilitadas tiveram suas propostas avaliadas pelo Grupo do Apoio Operacional⁵⁰. Nessa etapa, participaram as seguintes entidades: OLIMPO, FAESP, INOVE, IBCES e CONSOLIDAR. Quando os envelopes foram abertos, a INOVE foi desclassificada por não apresentar proposta técnica, somente financeira, além de sinalizar com a cobrança de mensalidade, taxas e outras contribuições que não são permitidas.

Nesse primeiro edital, o Grupo de Apoio Operacional sugeriu à Comissão Especial que todas as entidades fossem desclassificadas, pois nenhuma conseguiu 50% da pontuação no critério ATIVIDADE⁵¹, previsto no chamamento. As

⁵⁰ Grupo composto por membros da SEDUCE-GO e SES-GO que foi instituído para auxiliar a Comissão Especial nesse trabalho.

⁵¹ O critério ATIVIDADE inclui propostas para gestão, ciência e tecnologia, recursos humanos, processos, pesquisa de satisfação e metodologia do projeto. Se tivessem sido capazes de atingir o

organizações demonstraram despreparo para atender às exigências da SEDUCE-GO e não apresentaram planos consistentes para a implantação do modelo gerencial, a implementação do modelo pedagógico da SEDUCE-GO e a inovação pedagógica e tecnológica, dentre outros. De 30 pontos possíveis, as entidades foram classificadas da seguinte forma: IBCES (1,1); INOVE (0,0); OLIMPO (2,45); FAESP (2,5); CONSOLIDAR (9,75).

Com todas as OSs reprovadas, a SEDUCE-GO precisou realizar um novo chamamento, que só foi divulgado em agosto de 2016 no Diário Oficial do Estado. Trata-se do edital de Chamamento Público 003/2016, que será analisado mais adiante.

É importante salientar que no período de publicação do primeiro edital houve muitas manifestações contrárias, como ocupações estudantis e posicionamentos do sindicato docente. Os estudantes ocuparam vinte e sete escolas estaduais de Goiânia e outras cinco unidades do interior do Estado. Em janeiro de 2016, chegaram a ocupar a sede da SEDUCE-GO.

Outra força que se posicionou contra o programa foi a Ordem dos Advogados do Brasil – seção de Goiás (OAB-GO). A OAB-GO recomendou a suspensão do edital. Dentre os motivos, a entidade alegou que era preciso reabrir a interlocução com os setores a serem afetados pelo programa (representação de professores, estudantes, auxiliares administrativos e pais) e também denunciou a ausência de informações sobre a relação entre custo e benefício no caso da contratação de OSs (VERDÉLIO, 2016).

Em 16 de fevereiro de 2016, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público de Goiás (MP-GO) e o Ministério Público de Contas do Estado (MPC) recomendaram o adiamento do edital até que algumas irregularidades apontadas fossem solucionadas. Foi estabelecido um prazo e, após considerar que a SEDUCE-GO não tinha atendido à recomendação, os MPs entraram com pedido liminar de suspensão.

Destaca-se, na recomendação, a preocupação dos promotores com a valorização dos profissionais da educação; o questionamento ao princípio da

mínimo necessário nesse quesito, as OS seriam também avaliadas por suas experiências e pelos currículos dos profissionais indicados para o corpo técnico.

economicidade e à previsão de uso de recursos do FUNDEB; a incompatibilidade do programa com a gestão democrática; e o receio com a falta de comprovação da capacidade profissional e da idoneidade moral das OSs.

Com relação ao primeiro problema apontado, a violação da determinação constitucional de valorização dos profissionais da educação, o MP-GO destaca que o projeto permite que até 70% do corpo docente e 100% do pessoal administrativo seja contratado por OSs. O Art. 206 da Constituição Federal de 1988 legisla em favor da valorização dos profissionais da educação, com ingresso exclusivo por meio de concursos público, plano de carreira e piso salarial nacional.

O programa propõe melhorar a situação trabalhista dos professores temporários, substituindo-os por docentes contratados pelas OSs no regime da CLT⁵². Assim, mesmo que se trate de uma progressão na situação desses trabalhadores, o que o governo goiano está apresentando vai no sentido contrário ao da valorização como consta no Inciso V do Art. 206 da CF/88. De acordo com o documento do MP-GO que recomenda o adiamento do edital:

O Governador de Goiás pretende melhorar a educação pública estadual ao arrepio da vontade do legislador federal, porquanto reputa muito dispendioso realizar concursos públicos para professores efetivos, bem como deixa às escâncaras que a melhoria salarial de professores não produz resultados. Destarte, permite que até 70% dos professores e até 100% dos servidores administrativos das escolas geridas por OSs sejam empregados privados (MP-GO, 2016, p. 6).

Outro ponto de discordância do Ministério Público tem relação com os recursos destinados ao programa. Os procuradores alegaram que o governo não explicou como foi realizado o cálculo do valor por aluno a ser repassado, além de indicar a transferência de recursos do FUNDEB para que as entidades remunerem os profissionais contratados, o que não é permitido na redação atual da lei.

Todavia, o art. 22 da Lei Federal n. 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, estipula que o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação com recursos do Fundo deve decorrer “do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado”, ou seja, que esteja “associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera” (MP-GO, 2016, p. 7).

⁵² Os docentes temporários não seriam automaticamente incorporados pelas OS, mas poderiam participar de processos seletivos, assim como qualquer outro interessado.

O primeiro chamamento prevê a utilização de recursos do FUNDEB e receitas extraordinárias. Nele, os formuladores determinam que a OS deve abrir uma conta corrente exclusiva para movimentação das verbas do fundo, além de impor, em contrato, que a organização abra mão do sigilo bancário.

Fica evidente que o governo goiano acreditava poder utilizar o dinheiro do FUNDEB para remunerar os profissionais vinculados aos “parceiros” privados. A questão, além de ter sido objeto de contestação do MP-GO, também foi levantada pelo SINTEGO. O sindicato realizou uma consulta ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sobre a utilização dos recursos e o FNDE respondeu por meio da coordenadora-geral substituta Aureli Oliveira Turra:

Os recursos repassados pelo FUNDEB devem ser aplicados [...] em ações consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública [...] sendo necessária a ressalva de que pelo menos 60% da totalidade dos recursos destina-se à remuneração dos profissionais do magistério público da educação básica, **em efetivo exercício na rede pública e na esfera de atuação prioritária do ente federado**, nos termos do artigo 22 da Lei 11.494 de 2007, que regulamenta o Fundeb (SINTEGO, 2016, p. 5, grifo nosso).

A manifestação do FNDE também elucida que a lei do FUNDEB define como profissional da educação: professores; profissionais que oferecem suporte pedagógico direto à docência; diretores escolares; orientadores educacionais; e coordenadores pedagógicos. Já o efetivo exercício é definido como:

Atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, **temporária ou estatutária**, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente (SINTEGO, 2016, p. 5, grifo nosso).

Para o emprego da verba do FUNDEB o profissional deve estar vinculado diretamente ao ente federado, por isso a contratação via OSs não pode ser realizada com esses recursos. Nesse ponto a SEDUCE-GO foi obrigada a recuar, e nos editais publicados posteriormente foram realizadas alterações retirando a abertura da conta para movimentação de dinheiro do FUNDEB e explicitando que não serão repassados recursos do fundo para o ente privado, e que a OS não receberá recursos do FNDE/MEC.

Na tabela 4 evidencia-se a relevância dos recursos do FUNDEB para a rede goiana. Nos anos previstos para implementação do programa, 2016, 2017 e 2018, os recursos do provenientes do fundo representavam mais da metade do orçamento da SEDUCE-GO, sobrando cerca 41% (2016), 43% (2017) e 41% (2018).

TABELA 4 - DOTAÇÃO INICIAL E RECURSOS DO FUNDEB NO ORÇAMENTO DA SEDUCE-GO

Ano	Dotação inicial ⁵³ SEDUCE-GO (R\$)	Recursos do FUNDEB (R\$)	Diferença (R\$)
2016	3.117.102.331,08	1.844.152.332,09	R\$ 1.272.949.998,99
2017	3.353.276.128,89	1.911.143.322,68	R\$ 1.442.132.806,21
2018	3.310.862.435,33	1.949.537.955,03	R\$ 1.361.324.480,30

FONTE: GOIÁS (2018); MEC (2016; 2017; 2018).

Dessa perspectiva ainda seria matematicamente possível transferir a gestão de 30% da rede para as Organizações Sociais mesmo sem o FUNDEB. O que não se aplica a qualquer rede de ensino, pois muitas não contam com outras fontes significativas de recursos. É preciso considerar ainda que nas escolas geridas pelas OSs uma parte dos professores (no mínimo 30%) continuaria vinculada ao Estado, podendo ser remunerados pelo fundo.

A questão do FUNDEB criou uma dificuldade para a implementação e demandou um redesenho do programa, porém no caso goiano não se configurou em uma barreira intransponível, já que o Estado pode remanejar o orçamento para pagar os contratos. Fica claro então que, pela ótica do financiamento, quanto maior a dimensão do programa, maior será a dificuldade de financiá-lo sem o uso desses recursos.

Retornando à manifestação do MP-GO (2016), os procuradores também afirmaram que o projeto também conflita com o princípio da gestão democrática. O documento contesta a transferência da gestão de escolas para OSs sem a efetiva participação da comunidade escolar no processo decisório, demonstrando que,

⁵³ Dotação inicial – Valor do orçamento inicial fixado pela Lei Orçamentária, distribuído no âmbito da Unidade Orçamentária, no caso o Gabinete da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte.

apesar de a SEDUCE-GO abrir canais de diálogo com a população, no Despacho N. 596/2015, o governador Marconi Perillo (PSDB) deixa claro que a decisão já foi tomada.

O documento (MP-GO, 2016) também questiona a notória capacidade profissional e a idoneidade moral das onze OSs credenciadas para atuar na área de educação do estado na época. Foram apontadas organizações que possuem responsáveis sendo investigados por crimes de falsidade ideológica e ações de improbidade administrativa. Além disso, segundo a avaliação dos procuradores, nenhuma das OSs qualificadas apresentou nada que apontasse para uma notória capacidade profissional.

Como já relatado, apesar das recomendações dos ministérios públicos, o processo de seleção das OSs prosseguiu, porém sem êxito. O fracasso do primeiro edital não foi sacramentado somente pelos processos de resistências desencadeados e pela ação dos ministérios públicos. A SEDUCE-GO e a comissão especial prosseguiram com o processo de seleção, entretanto, as organizações demonstraram-se despreparadas, não sendo nenhuma capaz de, ao menos, se aproximar da pontuação necessária para fazer jus ao contrato.

Desapontando a teoria causal dos formuladores, esse foi um sinal de que esses “empresários”⁵⁴ não tinham propostas concretas para melhorar a gestão das escolas, apenas improvisos. É necessário ressaltar também que as OSs foram criadas em 2015 e 2016, ou seja, já durante o processo de elaboração do programa. Algumas já existiam como associações, mas sem atuação marcante na educação, outras eram novas e, provavelmente, surgiram já com a intenção de concorrer aos editais.

Por fim, com nenhuma proposta técnica considerada satisfatória e com o acatamento por parte da justiça do pedido de liminar que o MP-GO impetrou após não ter sua recomendação de adiamento atendida, a SEDUCE-GO focou seus esforços no lançamento de um novo edital e buscou orientar as organizações sociais para evitar o mesmo problema.

⁵⁴ Em entrevista na qual explica a proposição do programa ao jornalista Takahashi (2015), da Folha de São Paulo, a secretária Raquel Teixeira refere-se aos integrantes das OS como empresários que sabem mais de gestão do que educadores.

5.2 WORKSHOPS, REUNIÕES TÉCNICAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Dando prosseguimento ao processo, a secretaria instruiu representantes das entidades por meio de reuniões técnicas e *workshops*. Ao menos três eventos desse tipo merecem ser destacados. O primeiro ocorreu em 20 de junho de 2016, o *Workshop* Organizações Sociais na Educação. O evento reuniu representantes de OSs qualificadas em educação no âmbito do Estado de Goiás, os diretores das vinte e três escolas da Subsecretaria Regional de Anápolis, alvo do segundo edital, representantes da SEDUCE-GO, o coordenador do setor de desenvolvimento humano do Banco Mundial, Pedro Olinto, e Alex Medler, técnico do BM, PhD em ciências políticas e especialista em escola *charter* dos EUA. O objetivo:

[...] reunir representantes de organizações sociais, qualificadas ou em processo de qualificação, para apresentar a rede pública de ensino, tirar dúvidas, mostrar cases de sucesso – como as escolas *charter* dos Estados Unidos –, esclarecer o papel da Seduce, da OSE (Organização Social de Educação) e as metas a serem cumpridas no próximo chamamento (TRIBUNA DO PLANALTO, 2016, p. 1).

Outro evento ocorreu em 16 de dezembro de 2016, já após o lançamento do Edital 003/2016 e às vésperas da homologação da OS vencedora. O encontro tinha como tema “Novas possibilidades para a Educação”. Raquel Teixeira encarregou-se da abertura do *Workshop*, que seguiu com outra palestra de Alex Medler. Entre os participantes, estavam novamente diretores, professores e representantes das OSs. Diferente do primeiro, o segundo *Workshop* estava mais direcionado aos funcionários da SEDUCE-GO, tanto aqueles que atuam nas escolas como nas subsecretarias. O sítio oficial da SEDUCE-GO, ao relatar o evento, destacou a presença das subsecretárias Idelma Maria Oliveira e Nanci Moreira, de Aparecida de Goiânia e Inhumas⁵⁵, que elogiaram o *workshop*. Idelma comentou que “o diálogo é fundamental e esse foi um momento muito valioso para nós. Eu acredito e tenho certeza de que muitos dos nossos problemas serão resolvidos com o auxílio das Organizações Sociais” (SEDUCE-GO, 2016m, p. 1).

⁵⁵ Apesar da participação das subsecretárias, registra-se que as regiões de Aparecida de Goiânia e Inhumas não fazem parte das macrorregiões selecionadas para os primeiros editais.

Esses eventos foram vistos como primordiais para a melhoria dos projetos apresentados pelas organizações sociais. Em entrevista ao Jornal Opção (2017b), Raquel Teixeira afirmou que:

Entre aquele período e o chamamento de número 3 [003/2016], oferecemos formação para as OSs. As quase 30 instituições qualificadas em educação já foram convidadas para dois seminários com o Banco Mundial, que esteve aqui e fez evento aberto para quem quisesse participar. Convidamos todas as OSs qualificadas para o setor da educação em Goiás e em torno de 25 participaram. A qualidade do projeto delas realmente mudou no terceiro chamamento, porque entenderam o que é um contrato de gestão por organização social e qual seu papel (p. 3).

Outro evento desse tipo foi realizado em 10 de agosto de 2017. Nesse período, as OSs estavam em processo de elaboração das propostas técnicas e financeiras para concorrer ao terceiro edital (001/2017) e a reunião objetivava instruí-las. Marcos das Neves⁵⁶, Superintendente Executivo de Educação, apresentou o perfil das escolas do entorno do Distrito Federal, região com uma quantidade maior de matrículas por escola. Ademar Rodrigues (chefe do NAMA) apresentou o programa e mostrou aos representantes das OSs o perfil da rede, resultados do IDEB e critérios a serem utilizados na avaliação das propostas técnicas e financeiras das organizações sociais. No evento, Ademar declarou:

A gente espera que as entidades apresentem propostas técnicas condizentes com a realidade de cada escola. Não podem ser propostas genéricas, elas precisam de coerência e devem estar relacionadas diretamente aos indicadores e metas estipuladas pela Seduce (SEDUCE-GO, 2017f, p1).

Esses *workshops* funcionaram para orientar os sujeitos envolvidos na implementação do programa (OSs, subsecretários, diretores e professores). Além deles, a SEDUCE-GO promoveu audiências públicas com representantes do MP-GO, SINTEGO, diretores, professores e estudantes. A primeira audiência foi realizada em janeiro de 2016. Na época, várias unidades escolares estavam ocupadas por estudantes secundaristas. O evento foi determinado pelo juiz Carlos Eduardo Rodrigues de Souza na mesma decisão que concedeu o pedido de

⁵⁶ Marcos das Neves é sanitarista, biólogo, especialista em gestão educacional e gestão de conteúdo curricular. É professor desde os 18 anos, fundou e geriu uma escola cujo método de ensino foi adotado por grandes editoras nacionais e por mais de 70 escolas no país. Integrou a SEDUCE-GO a partir de 2015 como Superintendente-Executivo de Educação, foi presidente da Comissão de Seleção das OS para contratos de gestão na educação e assumiu o cargo de Secretário da SEDUCE-GO interinamente de abril até julho de 2018.

reintegração de posse de oito escolas. Houve defesa da proposta por parte da SEDUCE-GO e manifestações contrárias dos estudantes secundaristas e do SINTEGO, que declarou oposição ao programa. Para Bia de Lima, presidente do sindicato:

A posição do sindicato e dos trabalhadores da Educação é em defesa da escola pública de qualidade, no seu princípio constitucional, no princípio proposto pela LDB, no Plano Nacional de Educação e por esses princípios, precisamos discutir, não apenas a questão das OSs, apresentando como se fosse a salvação da pátria (SINTEGO, 2016a, p. 1).

O SINTEGO alertou para a necessidade de investimento em todas as escolas e para o risco do programa gerar desigualdades no sistema público de Goiás:

Nós aqui estamos para defender as 1.200 escolas, queremos qualidade, não em duas, em dez, em 20 escolas militares ou em 20 escolas OSs para justamente chegar num paradigma de que diz assim: tá vendo como a escola pública é ruim? (SINTEGO, 2016a, p. 1).

As últimas audiências foram realizadas como parte da preparação para o lançamento dos editais de 2017 e significaram uma tentativa de ampliar o diálogo que não houve em Anápolis, já que no primeiro processo a audiência pública foi realizada somente após a publicação do edital e por determinação judicial.

Um dos eventos ocorreu em 25 de abril de 2017 em Águas Lindas (região das escolas do Edital 001/2017). Entre as autoridades, participaram os promotores do Ministério Público Daniel Pessoa (Águas Lindas), Ana Carolina Falconi (Santo Antônio do Descoberto) e Vanessa Barbosa (Novo Gama) e a presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (SINTEGO), Bia de Lima. Vinculadas à SEDUCE-GO, compareceram a subsecretária regional de Águas Lindas, Solange Viges, a secretária de educação Raquel Teixeira e uma equipe técnica composta pelo superintendente Rivaél Aguiar (Gestão, Planejamento e Finanças), pela superintendente Márcia Antunes (Ensino Fundamental) e pelo chefe do NAMA, Ademar Rodrigues.

Outra audiência pública ocorreu em Luziânia (região contemplada no Edital 002/2017) em 19 de maio de 2017. Além da secretária de educação e da equipe técnica que esteve na audiência de abril, participaram a subsecretária de Luziânia, Valdereza Braz, a chefe da advocacia setorial, Helianny Siqueira, novamente a presidente do SINTEGO, Bia de Lima, o promotor de Justiça da Segunda Comarca

de Luziânia, Júlio Gonçalves Melo, diretores de escolas, coordenadores, professores, estudantes e a comunidade em geral.

Nas ocasiões, apesar de elogiar a iniciativa da SEDUCE-GO em abrir o diálogo, promotores do MP-GO alertaram sobre a possível inconstitucionalidade do programa, ponderaram que, no geral, não são contrários à proposta, mas que ela não pode contrariar a legislação vigente. O sindicato manteve a posição contrária e criticou as perdas na carreira docente, além de questionar se os diretores eleitos terão autonomia em suas decisões na prática.

5.3 O SEGUNDO EDITAL: 003/2016

O edital de Chamamento Público 003/2016 foi a segunda versão do programa que foi divulgada. A numeração deve-se ao fato de a SEDUCE-GO ter publicado o chamamento para seleção de uma OS responsável pela gestão da Orquestra Filarmônica de Goiás (o edital de Chamamento Público 002/2016).

A segunda versão do programa apresentava algumas modificações com o objetivo de incorporar aprimoramentos necessários após as primeiras críticas e questionamentos. Essa versão torna facultativa a visita técnica às escolas; prevê a criação do Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Contratos de Gestão (NAMA); e modifica os verbos dos itens que correspondem às atribuições pedagógicas das OSs. Onde antes afirmava que a organização deveria “planejar” (a formação continuada, o Plano de Ação do PDE/MEC e Planejamento das Ações Pedagógicas), substituiu-se por expressões como “garantir a elaboração” ou “acompanhar”.

Não foram encontradas mudanças substanciais no item que discorre sobre gestão democrática, somente alterações na redação para enfatizar a permanência do diretor eleito, além de uma observação indicando que a OS ficará obrigada a, bimestralmente, encaminhar atas que comprovem a participação da comunidade e do Conselho Escolar nas decisões da unidade, sem maiores detalhamentos sobre o assunto. Apesar disso, a SEDUCE-GO ainda não conseguiu comprovar que o projeto garantirá a gestão democrática e continuou sendo alvo de críticas nesse quesito.

Com relação aos projetos específicos para as escolas, um exemplo de mudança no novo documento é que a OS mantém a atribuição de garantir práticas de ensino inovadoras, mas sublinha-se a necessidade de submeter esses projetos ao crivo da SEDUCE-GO.

O segundo edital também especifica melhor os indicadores a serem avaliados e cria alguns índices objetivos que não eram encontrados antes. A proficiência em Língua Portuguesa e Matemática⁵⁷ passa a ser o foco da avaliação do contrato. Antes, considerava-se apenas o IDEB e o IDEGO. Outro índice incluído é a Avaliação Dirigida Amostral⁵⁸.

Nessa segunda versão, a secretaria publicou uma nota de esclarecimento tornando “obrigatória a apresentação de cópias das Certidões Negativas Criminais das justiças Federal, Estadual, Eleitoral e Militar, para todos os dirigentes da OSE e de seu representante legal, dos locais onde ele tenha residido nos últimos cinco anos” (SEDUCE-GO, 2016j, p. 1). Foi uma resposta aos questionamentos do MP-GO, que encontrou, nas OSs qualificadas, pessoas respondendo a processos por improbidade administrativa e com condenações.

Na questão do desembolso com o contrato de gestão, há modificações importantes. O edital passa a indicar a projeção de custo mensal por aluno, com base em cálculo apresentado no Anexo V do documento (SEDUCE-GO, 2016g). Para a Macrorregião IV – Anápolis, o custo é estimado em R\$351,11/aluno/mês (trezentos e cinquenta e um reais e onze centavos, por aluno, por mês), mesmo valor que tem sido investido nessas escolas sem o contrato de gestão.

A diferença entre as duas versões do programa é que, na primeira, solicitava-se que o ente privado apresentasse proposta financeira entre R\$250,00 (duzentos e cinquenta reais) e R\$350,00 (trezentos e cinquenta reais). A SEDUCE-GO não explicava como o cálculo foi realizado para chegar nesses valores.

⁵⁷ Nesse caso, faz-se referência ao indicador criado pela secretaria que isola o resultado da proficiência nessas disciplinas na Prova Goiás, conforme explicitado no capítulo anterior.

⁵⁸ Trata-se da avaliação diagnóstica contínua amostral das disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências da Natureza produzida pela SEDUCE-GO que complementa o processo de diagnóstico do ensino e aprendizado e orientação pedagógica das escolas da Rede Estadual. Quarenta e oito mil alunos são avaliados a cada bimestre.

Críticos, como o SINTEGO e o MP-GO, alegaram que o formato inicial poderia gerar precarização nas escolas, que receberiam menos recursos do que atualmente, ou, por outro lado, poderia demandar a necessidade de aditivos contratuais, acabando com o princípio da economicidade. O fato de ter ocorrido uma mudança nesse ponto demonstra que não havia convicção dos formuladores sobre o assunto, mesmo que no discurso eles defendessem que a eficiência do setor privado fosse capaz de gerar uma economia significativa.

Com a reformulação do desenho da política, a SEDUCE-GO modifica o elemento de economicidade que tinha sido apontado como importante no Despacho N. 596/2015. Agora, as OSs não teriam que “fazer mais com menos”, teriam que “fazer mais com o mesmo”. Respondendo a críticos que afirmavam que o programa demandaria um investimento maior de recursos públicos, a secretária Raquel Teixeira afirmou:

Basta acessar a internet para entender isso, olhar o que se gasta hoje com educação. Aliás, vai achar que se gasta mais hoje do que se gastará. Se fizer essa avaliação “grosso modo”, com a conta do que o Estado gasta pelo número de alunos que tem, chegaremos à média de R\$ 388 [trezentos e oitenta e oito reais] por aluno. Mas estamos fazendo essa conta por macrorregião. Em Anápolis, se gastam R\$ 351 [trezentos e cinquenta e um reais], abaixo da média. E é isso que vamos repassar (JORNAL OPÇÃO, 2017b, p. 3).

Com essa modificação, foi questionado de onde viria a economia para os cofres públicos, o que foi respondido assim:

Hoje, cada diretor recebe o dinheiro e compra individualmente o que a escola precisa – material de expediente, inclusive. E a escola geralmente paga mais caro, porque quem vende sabe que pode demorar a receber. Já a OS vai ter o dinheiro na mão e, ao invés de comprar material de expediente para uma escola, vai fazer isso para muitas e poder trabalhar com escala, podendo fazer uma negociação antecipada de preços (JORNAL OPÇÃO, 2017b, p. 3).

Há aqui um contrassenso, pois não tem ninguém melhor para realizar compras em escala do que a própria SEDUCE-GO, que gere toda a rede. O recurso administrado por cada diretor advém, justamente, da necessidade de descentralização de algumas verbas a fim de melhorar a eficiência da gestão e atender às demandas específicas das escolas.

É necessário também fazer outra ponderação: a flexibilidade defendida pela secretária não se aplica à compra de merenda escolar e materiais pedagógicos

(com recursos de programas do FNDE), pois os editais deixam claro que o poder público continuará responsável pela aquisições desse tipo, enquanto o ente privado fica encarregado de preparar (merenda), conservar e distribuir (material pedagógico). Essa é mais uma dificuldade para um programa que defende a desburocratização da gestão, mas precisa adequar-se às regras previstas para o financiamento da educação brasileira.

Em resumo, as modificações do Edital 003/2016 apresentam a intenção de esclarecer alguns pontos que geraram dúvidas nas organizações concorrentes ou responder a questões que foram contestadas pelo Ministério Público. Nota-se que nem todos os apontamentos dos procuradores foram atendidos. Uma nova recomendação de suspensão foi feita, mas o Edital 003/2016 seguiu o processo até declarar uma OS como vencedora do certame.

A análise técnica das propostas ocorreu em 26 de setembro de 2016, quando a comissão de seleção abriu os envelopes das organizações qualificadas na etapa documental. Nesse momento, estavam concorrendo: Instituto de Educação, Cultura e Meio Ambiente (ECMA), Instituto Brasileiro de Cultura, Educação Desporto e Saúde (IBRACEDS), Gestão, Transparência e Resgate Social (GTR) e Instituto de Educação e Cidadania (IEC). Posteriormente, atendendo à orientação da Procuradoria Geral do Estado, a organização Instituto Destra de Educação (INDED) também teve sua proposta avaliada.

A proposta é dividida em dois itens, ATIVIDADE e QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. No primeiro, a entidade precisa apresentar sugestões para melhoria do fluxo (logística e documentos), da gestão (plano de ação para crescimento do índice de proficiência, redução da distorção idade/série, melhoria do clima escolar, equidade no aprendizado, etc.), ciência e tecnologia (inovação em tecnologia educacional), recursos humanos (proposta de avaliação de desempenho dos profissionais, exigências de qualificação e proposta suplementar de formação continuada), propostas de melhoria da gestão financeira e pesquisa de satisfação. O segundo ponto, qualificação técnica, objetiva avaliar a experiência da organização em gestão pública e privada, especialmente na educação. Avalia também a experiência e formação do corpo diretivo e do corpo técnico.

A comissão classificou as OSs da seguinte forma: GTR (70,1); IEC (59,5); IBRACEDS (40,2); ECMA (38,31); e INDED (30,4). Somente a GTR⁵⁹ atingiu a pontuação mínima exigida no edital (setenta pontos) e, por isso, a Comissão de Seleção sugeriu que a SEDUCE-GO a declarasse como vencedora do Chamamento Público 003/2016, o que de fato ocorreu, quando em 27 de dezembro de 2016, a secretaria homologou o resultado e indicou a assinatura do contrato de gestão no valor total de R\$69.810.197,00 (sessenta e nove milhões, oitocentos e dez mil, cento e noventa e sete reais)⁶⁰.

Mesmo com a homologação do resultado, o contrato de gestão não foi assinado. Isso porque a juíza Eliana Xavier Jaime acolheu o pedido de liminar do MP-GO e suspendeu também o segundo edital. O entendimento foi que, mesmo com o lançamento de um novo edital, as recomendações dos promotores não foram atendidas e que o novo chamamento apresenta objeto idêntico ao primeiro.

A capacidade da associação GTR de assumir esse contrato de gestão continuou a ser questionada. A entidade existe desde 2009, mas só foi qualificada como Organização Social de Educação em fevereiro de 2016, nas vésperas do primeiro chamamento. Para o MP-GO, além de recém-qualificada, a entidade não apresentava qualquer registro de que tivesse experiência na área de educação em seu site.

Em consulta ao site da organização social, em janeiro de 2019, mais de dois anos após a suspensão do contrato, a GTR ainda não apresentava experiências na área de educação. Em geral, as notícias reproduzem conteúdos genéricos como “Dia da Natureza”, “Dia Mundial do Rim” e “Dia da Água”. A agenda da entidade registrava apenas dois eventos em 2017 (“GTR leva cultura ao II Empreendendo na Maternidade” e “GTR apoia a Música Clássica”) e nenhum em 2018.

A única atividade relacionada à educação foi realizada em janeiro de 2016, mesmo período do primeiro chamamento, uma oficina de educação matemática com duas horas de duração na Escola Municipal Professora Cleonice Wolney, em

⁵⁹ Com apenas uma entidade conseguindo a pontuação mínima na proposta técnica, a proposta financeira interferiu na escolha da OS.

⁶⁰ O valor é referente a um ano de contrato e indica o custo mensal de R\$351,11 (trezentos e cinquenta e um reais e onze centavos) por aluno, considerando os 16.569 estudantes envolvidos no edital. O contrato tem vigência de três anos, podendo ser prorrogado.

Goiânia. No item “Gestão de Unidades de Ensino”, a GTR limita-se a afirmar que possui, em seu conselho administrativo, profissionais com experiência comprovada em gestão de unidades de ensino. Não há detalhamento de projetos, concepções ou nada do tipo. A impressão que se tem ao visitar o site é que a OS foi criada para concorrer ao edital e, com sua suspensão, está há dois anos somente aguardando (GTR, 2019).

Apesar disso, a GTR foi a única a atingir a pontuação mínima estabelecida no edital, mesmo conquistando apenas um ponto (de sete possíveis) no item “Experiência em Gestão pelo Parceiro Privado”. Sua qualificação, ainda que mínima, só foi possível pelos critérios que avaliavam os currículos dos integrantes do conselho diretivo e do corpo técnico indicado, o que é um risco, pois não existem garantias de que o pessoal indicado para compor os cargos técnicos irá efetivamente participar da execução de todo o contrato.

5.4 EDITAIS 001/2017 E 002/2017

Mesmo com a suspensão do edital para a macrorregião de Anápolis, a SEDUCE-GO prosseguiu com a publicação de mais dois chamamentos que objetivavam a transferência da gestão de escolas das macrorregiões de Águas Lindas/Planaltina e Luziânia/Novo Gama.

Nesse período, ainda havia a expectativa de remover os entraves e implantar o modelo em cento e setenta escolas de cinco macrorregiões. Em entrevista concedida em fevereiro de 2017, a secretária de educação Raquel Teixeira foi questionada sobre a possibilidade de implementação do programa:

Já era para ter começado nessas 23 escolas em janeiro, e estávamos com um chamamento para outras 27. Ficamos até agora aguardando esse resultado [na justiça] e estamos finalizando o segundo mês do ano. Vamos fazer imediatamente a implantação em Águas Lindas e Luziânia. Estamos com um chamamento bastante adiantado para Goiânia e o entorno da capital. Creio que consigamos cobrir este ano cinco macrorregiões e 170 unidades, com certeza (JORNAL OPÇÃO, 2017b, p. 5).

Prosseguindo com a tentativa de concretização do programa, o primeiro edital de 2017 foi publicado em 17 de julho (001/2017). Em 21 de agosto, foram entregues os envelopes com os documentos de habilitação e propostas técnicas e financeiras

das OSs. No mesmo dia, os envelopes foram abertos para análise da comissão de seleção e conferência de todas as OSs interessadas. Da sessão, participaram duas organizações: o IBRACEDS, representado por Leandro Rodrigues de Almeida; e o INDED, representado por Wederson da Silva Viana.

A expectativa expressa pela secretária de atingir cento e setenta unidades ainda em 2017 não se mostrou possível na realidade. Esse terceiro edital (para a segunda macrorregião) registrou uma procura muito menor por parte das organizações sociais. Apenas duas OSs se inscreveram para participar da seleção.

A baixa procura pode ter sido motivada pela descrença na possibilidade de execução do programa ou até mesmo pelo entendimento, por parte das outras OSs, de que lhes faltam condições para atender às exigências da SEDUCE-GO. Afinal, na seleção para Anápolis, a OS ganhadora (GTR) atingiu somente a pontuação mínima e as outras não foram capazes nem disso.

Assim, IBRACEDS e INDED foram as organizações que entregaram a documentação para concorrer ao chamamento 001/2017. As duas entidades haviam sido qualificadas como OSs recentemente, entre 2015 e 2016, e já haviam tentado se qualificar para os certames anteriores.

Na sessão de análise da documentação, verificou-se que ambas apresentaram problemas, como falta de atas das eleições, falta de certidão criminal, estatuto social sem selo notarial, procuração inválida e até um equívoco do IBRACEDS, que, mesmo participando pela terceira vez da seleção, apresentou a proposta em quatro envelopes distintos quando o edital afirmava que deveriam ser apenas dois (um para a habilitação e um para a proposta técnica e financeira). Com as duas entidades inabilitadas, a Comissão de Seleção optou por aplicar o previsto no item 6.5 do edital:

6.5. Em caso de inabilitação de todas as entidades disputantes, poderá a Administração Pública, por aplicação análoga do que se contém no art. 48, § 3º, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, fixar às interessadas o prazo de 8 (oito) dias úteis para a apresentação de nova Documentação de Habilitação, em novo Envelope nº 1, devidamente lacrado, preservando-se o conteúdo original do Envelope nº 2, Proposta Técnica e Financeira, que não poderá sofrer qualquer modificação e/ou acréscimo (SEDUCE-GO, 2017c, p. 10).

Assim, as OSs tiveram o prazo de oito dias úteis para a reapresentação da documentação de habilitação, mas apenas o INDED o fez e continuou no certame.

No dia 5 de setembro de 2017, foi realizada a sessão para julgamento da proposta. A organização social atingiu 36 pontos no critério ATIVIDADE (o mínimo necessário era 22,5) e 35,5 pontos no item QUALIFICAÇÃO TÉCNICA (o mínimo necessário era 27,5), totalizando 71,5 pontos (para esse total, o mínimo necessário era 70 pontos).

Dessa forma, novamente com a pontuação um pouco superior ao mínimo exigido, declarou-se como vencedora do certame o Instituto Destra de Educação (INDED), que teve seu resultado homologado no Diário Oficial do dia 27 de setembro de 2017, fazendo jus a um contrato no valor de R\$34.766.980,00 (trinta e quatro milhões, setecentos e sessenta e seis mil, novecentos e oitenta reais)⁶¹.

Quase um mês depois, por ordem judicial da juíza Patrícia Moraes Costa Velasco, o Chamamento Público 001/2017 também foi suspenso via liminar.

O quadro 12 apresenta as OSs e suas participações nos processos de seleção pública ocorridos. Nota-se que longe de ter sido uma disputa acirrada, as entidades tiveram muita dificuldade em demonstrar capacidade técnica para realizar a gestão das escolas.

QUADRO 12 - OSs DE GOIÁS QUE PARTICIPARAM DOS CERTAMES

Organizações Sociais de Educação em Goiás				
Nome	Ano de qualificação	Edital	Pontuação / Pontuação possível	Resultado da seleção
IBRACEDS	2015	001/16	-	Inabilitada na fase documental
		003/16	40,2/100*	Desclassificada
		001/17	-	Inabilitada na fase documental
GTR	2016	001/16	-	Inabilitada na fase documental
		003/16	70,1/100*	Vencedora
ECMA	2015	001/16	-	Inabilitada na fase documental
		003/16	38,31/100*	Desclassificada
IBEG	2016	001/16	-	Inabilitada na fase documental
OLIMPO	2016	001/16	2,45/30**	Desclassificada
FAESP	2016	001/16	2,5/30**	Desclassificada
INOVE	2015	001/16	-	Não apresentou proposta técnica
IBCES	2016	001/16	1,1/30**	Desclassificada

⁶¹ O valor é referente a um ano de contrato e indica o custo mensal de R\$352,33 (trezentos e cinquenta e dois reais e trinta e três centavos) por aluno, considerando os 8.223 estudantes envolvidos no edital. O contrato tem vigência de três anos, podendo ser prorrogado.

CONSOLIDAR	2016	001/16	9,75/30**	Desclassificada
IEC	2016	003/16	59,5/100*	Desclassificada
INDED	2016	003/16	30,4/100*	Desclassificada
		001/17	71,5/100*	Vencedora
*Nessa fase eram necessários no mínimo 70 pontos.				
** Nessa fase eram necessários no mínimo 15 pontos.				

FONTE: O autor.

Com a suspensão do Edital 001/2017, a SEDUCE-GO seguiu o mesmo *modus operandi* e insistiu na publicação de um novo chamamento público. O Edital 002/2017 foi publicado em 27 de dezembro e tinha como objeto catorze escolas e 13.668 alunos de Luziânia/Novo Gama.

Na ocasião do último edital, a secretária de educação Raquel Teixeira afirmou que a SEDUCE-GO continuaria tentando implantar a política e que era direito do governador e dos alunos avaliarem o modelo. Ao jornal Diário de Goiás ela declarou que:

Fizemos um primeiro chamamento. Cheguei a assinar um contrato de gestão com a OS que ganhou em Anápolis, foi pedida uma liminar pelo Ministério Público, nunca foi julgado o mérito, o agravo não foi discutido, nunca foi pautado no Tribunal de Justiça. Fizemos outro chamamento em Águas Lindas, aconteceu a mesma coisa. O Ministério Público conseguiu uma liminar, não houve julgamento de mérito. E nos próximos dias vamos fazer um novo edital para Luziânia, nós estamos tentando, estamos com o projeto pronto. Entendemos que é direito do governador, não só cumprir um assunto que ele tratou na campanha, mas é direito dos alunos de testarem um modelo novo de gestão compartilhada. Dá muitos resultados em vários lugares. Eu fico pesarosa é de a gente não ter direito de tentar, eu gostaria que pelo menos em uma região a gente tivesse um piloto para avaliar os resultados (STRAIOTTO, 2017, p. 1).

Mesmo com a insistência da SEDUCE-GO, uma nova ação civil pública impetrada pelo MP-GO conseguiu paralisar também o edital 002/2017. Dessa vez a suspensão ocorreu antes da realização da seleção da organização social. O MP-GO apontou a existência de pessoas ligadas à IBRACEDS na qualidade de réus de ações penais e por improbidade administrativa, principalmente, pela atuação da OS na gestão da saúde do Estado, superfaturamento de contratos e até um caso de não entrega de livros comprados com recursos do FUNDEB. Ou seja, o MP-GO demonstrou que não existiu aferição mínima da idoneidade da OS no ato de sua qualificação. O documento também aponta inidoneidade de um membro do INDED (vencedor do Edital 001/2017), que responde à ação civil pública por ato de improbidade administrativa em contratos com hospitais.

Verifica-se portanto, que não fosse bastante a fragilidade do modelo defendido, a Secretaria de Educação do Estado de Goiás encontra-se em vias de contratar organizações sociais constituídas às pressas para incursionar pela seara da educação, cujos membros respondem a ações de improbidade administrativa, inclusive por atos lesivos ao erário, o que torna as suas inidoneidades inequívocas (MP-GO, 2018, p. 3).

Aliás, esse intercâmbio de pessoas nas OSs de educação que atuaram em OSs de saúde também é um indicativo de que falta a notória capacidade profissional exigida legalmente e isso é apontado pelo ministério público.

A SEDUCE contrapôs-se a recomendação conjunta expedida em face do Chamamento Público n. 01/2017 salientando em sua resposta que a falta de prévia experiência dos organizações sociais participantes em matéria de gestão educacional seria natural, por se tratar de um "modelo inovador", sem qualquer paralelo no país (MP-GO, 2018, p. 3).

Para além de uma justificativa, a resposta da SEDUCE-GO também assume o reconhecimento da falta de experiência das organizações em matéria educacional, o que também ficou evidente pela dificuldade que as OSs tiveram em pontuar nos itens referentes a experiências na área de educação nos processos de seleção que ocorreram.

Apesar de todos esses entraves, no dia 14 de agosto de 2018, a SEDUCE-GO obteve a primeira vitória judicial, quando a desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis suspendeu a decisão de primeiro grau que havia paralisado os trâmites do edital de chamamento 002/2017. Com a proximidade das eleições para o governo do Estado de Goiás, isso não foi o suficiente para que o programa fosse retomado. A SEDUCE-GO decidiu que os contratos de gestão só voltariam à pauta após o pleito, ponto que será detalhado na última seção deste capítulo.

5.5 ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Com todos esses percalços no caminho da implantação dos contratos de gestão na rede estadual de ensino básico, a estratégia do governo foi lançar chamamentos públicos para a gestão das unidades que compõem a rede de educação profissional do Estado, o que foi feito sem o mesmo alarde do programa de contratos de gestão na educação básica.

É necessário ressaltar que se trata de outro programa e que não faz parte dos objetivos desta pesquisa analisá-lo em detalhes, o que não significa que não se reconheça sua importância, principalmente, do ponto de vista do processo de privatização e transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. Os contratos de gestão na educação profissional têm grande relevância para o entendimento da questão, porém, não seria possível analisá-lo com a mesma profundidade nos limites desta pesquisa.

Assim como o outro programa, aqui, a implementação também foi permeada por dificuldades e entraves judiciais, contrariando parcialmente a expectativa do governo goiano, que esperava encontrar um terreno mais fácil para avançar com a ideia. Diz-se “parcialmente” porque, de fato, as barreiras foram menores, alguns questionamentos que se aplicavam à rede de educação básica não foram transpostos para o novo processo, porém permaneceram as suspeitas sobre a capacidade técnica e idoneidade moral das OSs.

Em Goiás, a educação profissional não está vinculada à SEDUCE-GO, mas à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SED-GO), ou seja, a política foi formulada e implementada por outros agentes.

Não se tratou de estritamente implementar o programa da SEDUCE-GO nesse outro contexto. Os contratos da SED-GO têm características, exigências, formas de financiamento e outros aspectos diferentes, o que demandaria um esforço de investigação inexequível dentro das limitações desta tese e opções metodológicas realizadas. Outro fator que dificulta uma abordagem mais completa da política é a sua cronologia, tendo sido criada em um momento onde esta pesquisa já estava em curso.

Apesar de tudo isso, há uma convergência entre os programas da SEDUCE-GO e da SED-GO com os problemas enfrentados pelo primeiro. A intenção do governo goiano era utilizar o segundo como teste para tentar remover alguns obstáculos e, principalmente, para tentar comprovar a viabilidade do modelo. É por conta dessa interseção que serão trazidas aqui algumas informações e análises que irão auxiliar na compreensão do objeto de pesquisa.

A rede de educação profissional é formada por vinte e três Institutos Tecnológicos de Goiás (ITEGOS) e suas unidades relacionadas, chamados de Colégios Tecnológicos (COTECS). Com características diferentes, a implementação dos contratos de gestão na Rede ITEGO era considerada mais fácil, envolvendo menos resistência e sem os problemas de adequação à legislação educacional que impediram o avanço do outro programa.

A Rede Itego, que é a responsável pela execução da política de educação profissional tecnológica e de inovação no Estado de Goiás, tem como principal demandante o setor empresarial. Dessa forma, consegue atender cada região e seus potenciais empreendedores de acordo com a vocação de cada município determinada pelos Arranjos Produtivos Locais⁶² (ITEGO, 2017, não paginado).

Tendo como principal demandante o setor empresarial, entendia-se que a participação de OSs na gestão dessas unidades geraria menos controvérsias em relação às denúncias de privatização. Assim, o programa não encontrou as mesmas resistências.

Em 2017, foram publicados cinco editais com o objetivo de transferir a gestão de toda a Rede Itego para OSs, um edital para cada regional. O processo de seleção das organizações sociais até a assinatura dos contratos ocorreu de forma mais rápida e todas as OSs vencedoras dos certames conseguiram assumir a gestão das unidades.

Entretanto, aqui também houve interferência do Ministério Público de Goiás (MP-GO), que tentou suspender liminarmente todos os contratos. Por se tratar de educação profissional, o MP-GO contestava a qualificação técnica e idoneidade das entidades e não os editais em si. Pelo mesmo motivo, a questão da valorização docente, da gestão democrática e dos recursos do FUNDEB não entraram em pauta (ver quadro 13).

⁶² “Arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação” (CASSIOLATO E LASTRES *apud* IPEA, 2017, p. 41).

QUADRO 13 - ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Nome	Ano de qualificação	Unidades	Editais	Observações.
REGER	2016	4 ITEGOS e 8 COTECS	001/17 – SED	O MP entrou com pedido de suspensão que foi negado. No final de 2018 as unidades administradas pela OS encontravam-se fechadas e em greve, pois o Estado não estava realizando o repassa há seis meses e os funcionários não estavam recebendo há três meses.
CEGECON	2016	4 ITEGOS e 8 COTECS	002/17 – SED	Em setembro de 2017, o contrato chegou a ser suspenso por liminar que foi derrubada após duas semanas para não prejudicar o ano letivo.
IBRACEDS	2015	5 ITEGOS e 19 COTECS	003/17 – SED	Suspensa liminarmente em janeiro de 2018, não foi retomada até o momento de conclusão dessa pesquisa.
CENTEDUC	2016	5 ITEGOS e 10 COTECS	004/17 – SED	Suspensa liminarmente de setembro a dezembro de 2017.
FAESPE	2016	5 ITEGOS e 14 COTECS	005/17 – SED	Suspensa liminarmente de setembro/2017 a março de 2018.

FONTE: O autor.

A única OS que não esteve suspensa em momento algum foi o Instituto Reger. O IBRACEDS tem seu contrato suspenso desde janeiro de 2018, enquanto as outras organizações sofreram suspensões que foram revertidas após recorrerem em segunda instância.

O Instituto Brasileiro de Cultura, Educação, Desporto e Saúde (IBRACEDS) chama atenção por ter participado de três editais da SEDUCE-GO (001/2016, 003/2016 e 001/2017) e por ter apresentado desempenho pífio em todas as concorrências. Na primeira, a organização social não foi capaz de comprovar documentalmente sua habilitação para participar. Na segunda, conseguiu apenas 40,2 (quarenta vírgula dois) pontos entre 100 (cem) possíveis. No terceiro certame, o IBRACEDS novamente teve problemas para comprovar a documentação, pois, com o aprimoramento da política, as exigências ficaram maiores e foram exigidas certidões negativas criminais, para citar um exemplo.

Não obstante, essa OS conseguiu ganhar a disputa da SED-GO e assinar o contrato de gestão 003/2017-SED, para gerir cinco ITEGOS e dezenove COTECS. O IBRACEDS chegou a iniciar os trabalhos com as escolas, mas, em 10 de janeiro de 2018, foi suspenso liminarmente. O pedido do MP-GO, acatado pela justiça, apontava várias irregularidades, como falta de capacidade profissional, nepotismo e ausência de idoneidade moral.

Questionava-se a capacidade técnica da entidade, que também não foi capaz de comprovar experiência em educação profissional.

Entre os membros da diretoria da organização, André Luiz das Dores comprovou apenas experiências profissionais como médico anestesista; Antônio Almeida (que preside a OS) demonstrou ser empresário e sindicalista; e Danilo Carneiro só conseguiu evidenciar atividades na área da saúde. Apenas esses três apresentaram os currículos durante a tramitação do processo.

O MP-GO também denunciava o nepotismo, pois um dos associados, Gustavo Paixão Faleiros, é filho de Antônio Faleiros, que foi Secretário de Estado Extraordinário, liderou o grupo de trabalho responsável por formular o programa da SEDUCE-GO e foi presidente da comissão que deu à IBRACEDS a qualificação de Organização Social no Estado de Goiás.

Foi apurada também a inidoneidade moral da organização, pois, entre seus dirigentes, existiam sete integrantes respondendo por ações penais e improbidade administrativa (principalmente por contratos na área da saúde), além de ações judiciais por dívidas.

Assim, as outras três OSs que foram suspensas em algum momento conseguiram retomar as atividades, a IBRACEDS não.

Outro problema enfrentado pela Rede ITEGO com a implantação dos contratos de gestão foi a falta de repasse do governo para as OSs. Com a crise fiscal pela qual passava o Estado, o segundo semestre de 2018 foi marcado por atrasos nos pagamentos de professores e outros funcionários que chegaram a ficar três meses sem receber seus vencimentos e fizeram greves. Enquanto isso, as OSs alegavam que não recebiam os recursos há seis meses.

5.6 DESFECHO: A NÃO IMPLEMENTAÇÃO HOJE E A INCERTEZA AMANHÃ

Retornando ao programa original da SEDUCE-GO, esta seção tem a função de descrever os últimos eventos relacionados ao seu desfecho até a conclusão desta tese, com a realização das eleições em 2018 e o início de um novo governo estadual em 2019.

Em agosto de 2018, mesmo com a primeira, e única, vitória judicial da SEDUCE-GO, que liberava a continuidade do processo relacionado ao edital de Luziânia/Novo Gama, a decisão da secretaria foi só retomar o programa após o pleito. Nesse momento, o cargo de secretária não era mais ocupado por Raquel Teixeira, que deixou a SEDUCE-GO em abril de 2018 para se candidatar ao cargo de vice-governadora. Em seu lugar, assumiu Marcos das Neves (antigo Superintendente Executivo de Educação e Presidente da Comissão de Seleção), que foi secretário por pouco tempo. Em julho, pediu afastamento por motivos de saúde e foi substituído pelo economista Flávio Peixoto⁶³.

Mesmo sem uma decisão definitiva na justiça, os atrasos no processo concretizaram o fracasso do governo em implementar o programa na gestão de 2015-2018. A primeira vitória judicial veio tarde, em um momento político onde a SEDUCE-GO não depositava mais a mesma confiança na proposta e a chapa que representava a continuidade do governo goiano não parecia disposta a defender a ideia durante a campanha eleitoral.

Até 2017, o discurso da SEDUCE-GO ainda demonstrava confiança no sucesso do programa. Apesar de ressaltar as dificuldades, acreditava-se que o modelo criado era inovador e capaz de ultrapassar os entraves. Em entrevista realizada em fevereiro daquele ano, foi perguntado para Raquel Teixeira se ainda haveria tempo para implantar os contratos:

⁶³ Flávio Peixoto é formado em economia pela Universidade de São Francisco nos EUA e mestre em planejamento pela Universidade de Reading (Inglaterra). Ele foi docente da UFG, ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente durante o governo de José Sarney, foi secretário estadual de Planejamento de Goiás e secretário de Relações Institucionais e do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública do Governo do Tocantins.

Ainda sobre as OSs, o processo começou em 2015. Até o fim do mandato falta apenas um ano e dez meses para implantar o projeto. Haverá tempo suficiente?

Raquel Teixeira - Sim. No primeiro ano, em 2015, ainda estávamos em um processo de busca de modelo. Como já disse, é um modelo inédito, sem similar no Brasil, que foi adaptado por nós de outros países para a LDB (JORNAL OPÇÃO, 2017b, p. 2).

Apesar de expor esse pensamento, nessa época, já se assumiam alguns problemas que, no fim, sacramentaram a não implantação do programa.

A sra. passava a impressão de ter restrições às OSs nas escolas públicas. Isso procede?

Eu tinha muito receio e até hoje isso acontece, porque ainda temos um número pequeno de boas OSs. Eu temia primeiramente que não houvesse instituições gabaritadas para a gestão; em segundo lugar, não era um modelo que existisse no Brasil, embora eu conhecesse as escolas charter e experiências na Europa – todo país do mundo tem pelo menos de 10% a 30% de governança desse tipo, embora não em 100% da rede; outro ponto é que eu conheço a legislação brasileira e não via como conciliar a gestão democrática com a escola charter, em que o diretor é indicado e tem autonomia para fazer o que quiser (JORNAL OPÇÃO, 2017b, p. 6).

Mesmo admitindo que tinha alguns receios, como a dificuldade de encontrar OSs competentes e a incompatibilidade das *charter* com a legislação educacional brasileira, no momento da entrevista, Teixeira ainda demonstrava otimismo e afirmava que o programa seria implementado em 2017. Ela dizia ter sido conquistada pelo modelo criado na SEDUCE-GO, que conciliava “o que há de mais bonito na escola – que é a gestão democrática, a relação do aluno com o professor, o processo de ensino-aprendizagem etc. – com uma governança que facilita o trabalho pedagógico” (JORNAL OPÇÃO, 2017b, p. 6).

Em 2018, já na condição de candidata a vice-governadora, Raquel Teixeira assumiu novamente que se preocupava com a ausência de organizações sociais com competência para gerir as escolas e demonstrou que não havia mais a mesma determinação em dar continuidade a tentativa de implementação, mesmo se sua chapa fosse eleita:

Desde o primeiro momento a minha preocupação era: não existem OSs qualificadas em educação como existe em saúde. O hospital Albert Einstein tem OSs a dezenas de anos, o Sírio Libanês também. Então, em saúde já existe uma rede consolidada de organizações sociais que claramente assumiram hospitais e deram muito certo, é uma experiência vitoriosa. Na educação básica nós tivemos a experiência de abrir o chamamento e não ter nenhuma que se qualificasse, abrir de novo e ter sim uma que se

qualificava mas que o MP embargou...Em nenhum momento houve a ideia de implantar a qualquer custo, a ideia era fazer um piloto para avaliar, e se desse certo, talvez expandir. Essa experiência está **estacionada**, no governo Zé Eliton a gente vai ter que avaliar, elas estão sendo testadas na educação profissional que é uma área mais fácil de dar certo, a educação básica tem especificidades. Mas não há nenhuma determinação de ter gestão com OS no próximo governo (TEIXEIRA, 2018, não paginado, grifo nosso).

Nota-se que a falta de OSs com capacidade técnica e idoneidade para gerir as escolas foi um dos grandes problemas, só assumido após o insucesso na implantação do programa. Antes disso, a SEDUCE-GO e seus porta-vozes sustentavam que essas organizações tinham experiência em gestão e eram capazes de gerar eficiência nas escolas.

Outra ideia presente na resposta anterior que cabe reflexão é a respeito do possível sucesso das OSs na área da saúde em Goiás. Sendo ação do próprio governo Perillo (PSDB) em gestões anteriores, é normal que Raquel Teixeira defenda essa opinião, mas o que se percebeu foi que um dos problemas para implementação dos contratos de gestão na educação foi a participação de muitas pessoas ligadas às OSs de saúde. Algumas dessas pessoas, além de não acumularem nenhum conhecimento na área educacional, ainda estavam respondendo a processos por uso inadequado dos recursos públicos.

Em outra entrevista, a ex-secretária deixou claro que não havia mais convicção a respeito do sucesso do modelo pela falta de experiências das organizações sociais, pois, diferentemente da área da saúde, o Brasil não tem histórico de OSs com atuação na educação. A estratégia para criar esse precedente foi implantar o modelo na educação profissional, como um projeto-piloto não só para testar o modelo, mas também para testar as OSs.

A discussão da implantação de Organizações Sociais nas escolas surgiu em um dos debates entre os candidatos a governador. O projeto foi abandonado?

Foi altamente elogiado. Foi impedido pelo Ministério Público, que conseguiu juízes que acabaram por sustar o projeto. Recentemente, foi autorizado em Luziânia. Mas entendemos que é preciso avaliar. As OSs deram muito certo na saúde. **Tenho a impressão que é um modelo possível na educação.** Estão sendo testadas na educação profissional. Na educação básica alguns cuidados são diferentes. Optamos por não discutir esse assunto. Depois de ganhar a eleição vamos avaliar se virá a ser um caminho. Claramente temos consciência de que ter dado certo na saúde não necessariamente é o melhor caminho para a educação básica (JORNAL OPÇÃO, 2018, p. 3, grifo nosso).

Sem definir se continuaria a tentar implementar a ideia caso eleita, percebe-se que algumas “certezas” que eram apresentadas (em documentos normativos e informativos) se transformaram em dúvidas. Ao contrário do declarado nessa última entrevista, as organizações sociais sempre foram apresentadas ao público como referências de gestão, competência e eficiência.

Por fim, a chapa composta por José Eliton (PSDB) e Raquel Teixeira (PSDB), sucessores de Marconi Perillo (PSDB), foi derrotada nas eleições de 2018, que teve Ronaldo Caiado (DEM) como vencedor. Para a nova gestão da SEDUCE-GO, que iniciou em janeiro de 2019, Caiado (DEM) indicou Fátima Gavioli⁶⁴ (PSB), que concorreu ao cargo de Deputada Estadual em Rondônia, mas não foi eleita.

Em uma de suas primeiras ações, em 11 de janeiro de 2019, Fátima Gavioli (PSB) anunciou a extinção do Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Contratos de Gestão (NAMA). A decisão confirma que o governo recém-empossado não pretende dar continuidade ao programa em um primeiro momento. Não se trata de divergência moral, ideológica ou de entendimento jurídico. De acordo com a secretária, os motivos são de ordem financeira.

O governo anterior havia deixado os funcionários da rede de educação sem salário em dezembro e 13º (décimo-terceiro). A ordem recebida de Ronaldo Caiado era para cortar custos. Segundo Gavioli, o novo governo pretende priorizar a formação do quadro de pessoal e investir na formação de gestor, professor e coordenador. Nas palavras dela acerca dos contratos de gestão, “não significa que um dia alguém não possa retomar o assunto, mas, por enquanto, a gente vai dar um pare [sic] nisso aí” (SEDUCE-GO, 2019, p. 1).

Assim, Gavioli não falou sobre a proposta em si e nem teceu críticas ao que foi realizado pelo governo anterior. Ao que parece, a nova gestão não irá priorizar o programa e não está disposta a dispender esforços para remover os entraves que impediram sua implementação. A princípio, a forma de enxergar a gestão por OSs também mudou, deixou de ser vista como alternativa de eficiência e economia e passou a ser entendida como um custo.

⁶⁴ Fátima Gavioli (PSB) foi professora da rede estadual de Rondônia, onde chegou a ser Secretária de Educação. É Mestre em Educação e Licenciada em Letras e Pedagogia, bacharel em Direito, Pós-graduada em Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública de São Paulo (CLP-SP) e consultora da Fundação Lemann.

Apesar disso, Fátima Gavioli (PSB) deixou em aberto a possibilidade de retomada da ideia no futuro, valendo lembrar que, até então, não foi julgado o mérito dos processos que paralisam o programa, todas as decisões foram de caráter provisório e podem ser revistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o intuito de tecer considerações a respeito da política pública analisada, se realizará uma breve recapitulação dos percursos da pesquisa para apontar os resultados alcançados até aqui e possíveis reflexões.

Interessada em compreender essa forma de privatização da gestão escolar inspirada nas *charter schools*, a tese buscou estudar os contratos de gestão na educação básica goiana. Pretendeu-se entender o que existia de singular na proposta e como o modelo poderia aprofundar os processos de privatização da escola pública. Mesmo sem sua efetiva implementação a pesquisa tencionou perceber como o programa tentou remover barreiras para criar um modelo próprio que envolvia a transferência da responsabilidade Estatal pela provisão do serviço e a obrigação de se submeter à legislação educacional brasileira que reflete conquistas e disputas históricas.

Para tal, inicialmente o trabalho ocupou-se em descrever os percursos da pesquisa, as questões que surgiram antes e depois da análise dos documentos e os objetivos que serviram de bússola durante toda investigação. Também foram apresentados os conceitos do campo de análise de políticas públicas que auxiliaram nessa busca.

Seguindo a trajetória da pesquisa, foram expostas as discussões que compõem o pano de fundo da tese, buscando-se compreender a dimensão da reforma gerencial e o contexto de surgimento das Organizações Sociais no Brasil. Na educação, foram objeto de debate os conceitos de mercantilização, quase-mercado e privatização, esse último é considerado mais adequado para analisar o movimento de transferência de recursos públicos destinados à educação para iniciativa privada, assim como a introdução de mecanismos característicos da gestão empresarial privada na escola pública.

Em outro momento, a pesquisa trouxe à baila a história e concepção das escolas *charter* estadunidenses que mais influenciaram na formulação da política goiana. Verificou-se que naquele contexto, as *charter*, com toda sua diversidade de modelos, tiveram papel crucial para o movimento que reivindicava a escolha escolar (*school-choice*), o que ajuda a explicar sua expansão meteórica nas últimas

décadas nos EUA. No estudo, foi possível perceber que a ideia de autonomia frente aos regulamentos locais (com relação a currículos, planejamento, métodos pedagógicos, etc) era princípio basilar da proposta original formulada por Budde (1988), entretanto, essa autonomia atualmente está limitada pelas exigências da responsabilização por resultados acadêmicos.

Se as *charter* são as maiores referências internacionais do programa, no Brasil os formuladores se basearam na Reforma do Aparelho do Estado iniciada nos anos 1990 e, mais especificamente, nos contratos de gestão com OSs na área da saúde. O que é evidenciado nos documentos normativos, nas manifestações de agentes importantes da SEDUCE-GO e na participação de agentes oriundos dos contratos de gestão na saúde de Goiás, estes participaram tanto no âmbito da burocracia Estatal, quanto na esfera das Organizações Sociais que disputaram os contratos da educação.

No Estado de Goiás, governado pelo PSDB e partidos coligados por quase vinte anos, a reforma gerou a venda de empresas públicas (privatizações no sentido *stricto sensu*), a transferência de responsabilidades do Estado e a introdução da performatividade (BALL, 2005) no serviço público, com a inserção de instrumentos de gestão característicos do setor empresarial privado como o bônus por mérito.

Goiás retoma a agenda político-partidária do PSDB que começou a ser implantada nos anos 1990, tentando avançar em áreas onde, de acordo com a perspectiva dos formuladores, a chamada “publicização” avançou pouco, como na educação. A relação político-partidária também auxilia no entendimento das razões que fazem com que o governo de Goiás tenha incluído a política em sua agenda em posição de destaque, e pode ajudar no compartilhamento do desenho da política em outros estados e municípios, porém trata-se de terreno sobre o qual a pesquisa não conseguiu avançar, por isso, fica aqui apenas como um apontamento para outras pesquisas.

Foi visto que algumas mudanças no marco legal ajudaram a criar melhores condições para a proposição de um programa como o que foi analisado, a LRF, o MROSC e o entendimento do STF a respeito da ADIN nº1.923/DF são exemplos. Entretanto, destaca-se que ainda permanecem conflitos com a legislação educacional brasileira que dificultam a implementação, podendo citar o FUNDEB e

os princípios constitucionais da Gestão Democrática do ensino e da valorização do profissional da educação, previstos no Art. 206 da CF/88.

Assim, a disputa pela viabilidade ou a resistência a esse tipo de proposta deve ocorrer também no campo da legislação educacional, como já vem acontecendo no que tange as discussões sobre o novo FUNDEB, com a tentativa de permitir o uso do fundo para remunerar profissionais sem vinculação direta com o Estado.

A questão principal que permeou o processo de elaboração dessa tese foi: quais são as idiosincrasias do programa analisado e de que forma ele foi pensado para atingir seus objetivos? O capítulo quatro foi o espaço encontrado para responder a indagação diretamente, mas outras pistas são encontradas ao longo de todo o texto.

A pergunta também permitiu que a investigação compreendesse o programa para além do que era possível observar na superfície e nos discursos de propaganda da iniciativa. Isto é, o que se quis foi analisar o desenho da política para conhecer o que efetivamente estava sendo proposto e seu potencial⁶⁵ para modificar as dinâmicas estabelecidas nas escolas e as relações entre público e privado na educação.

Sintetizando a resposta, a partir dos resultados encontrados na pesquisa, é possível salientar vários aspectos que denotam as especificidades dos contratos de gestão na educação básica goiana, entre os principais estão: (1) a dimensão do programa; (2) a declarada inspiração nas escolas *charter*; (3) a tentativa de conciliação entre gestão democrática e gestão gerencial privada; (4) o sistema de monitoramento, avaliação e responsabilização; (5) e o modelo híbrido de regulação burocrático-gerencial.

De início, o programa chama atenção por propor a transferência da gestão de 30% (trinta por cento) da rede de educação básica de Goiás, ou seja, a dimensão da proposta, seu direcionamento à escolas públicas de ensino fundamental e médio, o volume de recursos envolvidos e os impactos que seriam causados pela sua

⁶⁵ Como o programa não foi efetivamente implementado ao longo do período que corresponde essa pesquisa, utiliza-se a palavra “potencial”.

implementação fazem com que a iniciativa se destaque frente a outras formas de privatização da gestão no Brasil.

Outro aspecto relevante diz respeito à tentativa de vincular os contratos de gestão na educação goiana às escolas *charter* estadunidenses. Mesmo afirmando que o programa possui desenho próprio, os formuladores da política em diversas ocasiões evocaram um suposto sucesso das *charter* na melhoria dos índices educacionais para justificar a proposição do programa. Como foi visto, não há consenso sobre a efetividade das *charter*, mas o discurso apresentava o modelo internacional para defender a necessidade de se modificar a forma de provisão do serviço público de educação. Não está se afirmando aqui que isso só foi feito em Goiás, mas que essa vinculação é característica importante para compreender o que foi proposto.

A investigação também apontou para outras especificidades do programa, como o desenho de política que tenta conciliar mecanismos de gestão democrática com o modelo de gestão gerencial. Observou-se incoerências entre o discurso propagado e as minutas dos contratos. Com obrigação de se submeter ao princípio constitucional da gestão democrática e mecanismos regulamentados na legislação local, o programa prevê a continuidade do diretor eleito nas escolas sob contrato, mas se contradiz em relação ao seu papel. É dito que a responsabilidade pedagógica ficará a cargo da SEDUCE-GO e que o diretor eleito deverá intermediar a relação entre Estado e OS, entretanto, o ente privado será responsabilizado também por resultados de cunho pedagógico.

Sem a efetiva implementação do programa não há como saber quem de fato teria o poder de decisão, pois, se até 70% dos docentes poderão ser contratados pela organização social, é difícil conceber que eles responderão ao diretor eleito, e não a quem os contratou e poderá demitir.

O programa garante a permanência do diretor eleito e a participação do conselho escolar de acordo com a legislação, mas não há preocupação de fato em estabelecer a gestão democrática em um sentido mais amplo, pelo contrário, se a organização social será responsabilizada pelos resultados, caberá a ela tomar decisões para atingir as metas.

A contradição se evidencia em dois aspectos, o primeiro diz respeito à redução da função do diretor eleito, ele deverá intermediar a aplicação de diretrizes pedagógicas que são elaboradas pela SEDUCE-GO e colocadas em prática pela organização social, fica claro que não haverá autonomia pedagógica. Ou seja, sua manutenção no cargo diretivo deixa de ser uma expressão da vontade da comunidade escolar e passa a ser apenas a forma encontrada de se adequar à lei, mais especificamente, à Lei Estadual N. 13.564 de 1999, que regulamenta a eleição de diretores em Goiás.

O segundo aspecto que denota essa incoerência é a forma como o programa prevê responsabilizar as OSs pelos resultados de proficiência. Dito de outra forma, se o ente privado está sujeito a bônus e sanções de acordo com o desempenho de estudantes em exames de larga escala, é inconsistente afirmar que sua gerência se referirá apenas à esfera administrativa.

Retomando a questão central, identificou-se o modelo de monitoramento, acompanhamento e avaliação como item essencial para compreensão do programa, sendo esse mais um aspecto característico do desenho da política. Os contratos de gestão prenunciavam a criação de um sistema acompanhamento e controle mais rígido para essas escolas, se comparado às outras unidades da rede. Relatórios bimestrais, semestrais, anuais e bianuais, seriam exigidos para fiscalizar o trabalho das OSs. Dentre os critérios componentes desses relatórios estão itens do âmbito administrativo e pedagógico, porém com maior peso para os resultados que refletem o desempenho educacional.

Ainda nesse quesito é importante retomar outro achado da pesquisa, o programa goiano aprofunda a responsabilização pelos índices de desempenho. As consequências previstas para OSs que não conseguirem atingir metas de proficiência, como suspensão e distrato do contrato, podem impor também desdobramentos severos aos professores e profissionais vinculados a essas organizações. Ou seja, se a organização social pode perder o contrato por falha no cumprimento de metas, em última instância isso significa que professores e outros funcionários também podem ser demitidos em decorrência disso, tanto na hipótese da perda do contrato, como no caso da demissão servir de estratégia da OS para pressionar professores por melhores resultados.

Assim, mesmo considerando os limites dessa pesquisa, cabe conjecturar que esses profissionais poderão ser submetidos a pressões por resultados potencialmente incompatíveis com sua atividade fim, que é educar e não somente preparar para provas.

O outro ponto a ser destacado para responder a pergunta principal também está relacionado ao sistema de monitoramento e avaliação e apresenta-se separado aqui apenas por uma questão de organização textual, é o modelo híbrido de regulação burocrático-gerencial.

Verificou-se que os formuladores defendem o modelo gerencial de administração pública identificado com a contratualização de resultados e criticam a burocracia como causadora da ineficiência, entretanto, eles criaram mecanismos de controle mais burocráticos para essas escolas se comparadas às outras unidades da rede.

O controle não se refere apenas aos resultados, como era de se esperar em uma política de contratualização, mas também busca induzir que as OSs conduzam os processos da forma como a SEDUCE-GO planeja. Em contradição com o discurso pró *charter*, que considera a autonomia de gestão como pressuposto para o sucesso das escolas, no programa goiano seria necessário entregar relatórios com certa frequência e demonstrar estar trabalhando da forma como quer a secretaria de educação. A autonomia da OS se refere principalmente ao processo de seleção, contratação e demissão de funcionários, assim como, a compra de materiais e manutenção de escolas. Em outras palavras, não se trata de autonomia plena, mas apenas de uma autonomia relativa.

É importante destacar que os contratos de gestão necessitam de fiscalização do Estado, que deve garantir transparência na prestação do serviço, a crítica aqui não se faz por isso. O que se observou é que por meio do sistema de fiscalização e monitoramento criado o programa tenta induzir que a organização social conduza os processos como quer a SEDUCE-GO, eis a contradição, pois o discurso da política alegava que as escolas melhorariam justamente porque esses “empresários” sabiam o que deveria ser feito e como fazer (TAKAHASHI, 2015).

Os modelos *charter* apresentam a autonomia como princípio basilar, não só no aspecto administrativo, mas também na dimensão da gestão pedagógica. Aliás,

essa separação da gestão escolar em administrativa e pedagógica se constitui em um ponto que mereceria maior atenção da pesquisa se o programa fosse de fato implementado, seria necessário desvendar se a distinção poderia se concretizar nas escolas, com OSs encarregada somente do administrativo e diretor pedagógico responsável pelas ações relativas à gestão pedagógica. Ainda seria necessário indagar se em um instituição escolar é possível realizar a divisão dessa forma, não parece razoável supor que uma organização social responsável por contratar e demitir professores não se envolverá na gestão pedagógica, principalmente se essa OS depender de resultados pedagógicos para manutenção do seu contrato. No mínimo, o que se pode afirmar a partir da investigação realizada, é que as responsabilidades relegadas ao ente privado lhes garante poder suficiente para influenciar na esfera pedagógica e buscar formas de melhorar o desempenho em testes padronizados. A suposta separação é mais um contrassenso.

Como já visto ao longo da pesquisa, a autonomia em relação à regulação distrital era o grande diferencial do estudo inaugural das *charter* nos anos 1980 (BUDDE, 1988), inclusive a ideia de que os educadores poderiam aplicar inovações pedagógicas e criar escolas menos excludentes e que ensinassem aqueles que não estavam aprendendo na escola distrital.

A abertura das *charter* para empresários e corporações, assim como a ascensão das avaliações em larga escala atrelada à responsabilização pelos resultados foi tornando a autonomia dessas escolas cada vez mais relativa. Mesmo assim, Fernandes (2013) argumenta que “em geral, as *charter* têm mais autonomia do que as escolas públicas regulares sobre decisões de contratação e pagamento de pessoal, currículo, horário escolar e métodos pedagógicos” (p. 2). Essa questão aparece com muita força nos autores que pesquisam as experiências internacionais do modelo.

Uma vez fornecido o contrato, os operadores estão isentos de uma variedade de leis, regras, regulamentos e exigências aplicáveis às outras escolas. É lhes garantida autonomia das hierarquias típicas de fiscalização, muitas vezes funcionando como uma corporação privada sem fins lucrativos, com uma direção em separado. Com a autonomia que têm, devem organizar e executar um plano escolar de sucesso (RAYMOND, 2012, p. 24).

A flexibilidade se estende aos regulamentos dos órgãos centrais, e seria a chave para o desenvolvimento de avanços pedagógicos que não seriam possíveis sob a égide da burocracia estatal.

A flexibilidade de que gozam dá azo a diferentes modelos escolares, desde colégios preparatórios rigorosos a escolas bilíngues, escolas com programas centrados em matérias como ciências ou artes ou modelos com base em projetos centrados na comunidade (RAYMOND, 2012, p. 24).

Na política de gestão via OSs em Goiás, é plausível afirmar que as organizações não teriam o grau de autonomia característico dos variados modelos *charter* em sua formulação original; pelo contrário, a SEDUCE-GO estabelece normas, exige que o planejamento das ações pedagógicas seja validado por ela, e determina o cumprimento integral do currículo referência e das matrizes curriculares elaboradas no nível central da secretaria, demonstrando uma adaptação do programa se comparado às experiências internacionais.

Fica evidente que, no desenho do programa, as OSs teriam autonomia para contratar e demitir a maior parte do corpo funcional, para comprar materiais e realizar a manutenção das escolas. Fora isso, a SEDUCE-GO pretende utilizar o programa para aprofundar o controle sobre as escolas, utilizando as OSs como instrumentos para execução dos projetos da secretaria, o oposto daquilo pensado originalmente por Budde (1988).

Apesar do modelo híbrido de regulação e da autonomia relativa, todos os percalços inerentes ao processo devem ser resolvidos pelos sujeitos presentes nas escolas, onde há grandes espaços para discricionariedades. Sabe-se que entre o que determina o órgão central e o que acontece nas salas de aula existe muito terreno para atuação dos agentes que de fato fazem a política acontecer. As estratégias para melhoria dos índices e para maior eficiência na aplicação de recursos devem ser criadas e executadas por esses agentes, mesmo que não atinjam aos patamares de liberdade das *charter* em sua concepção original (como horário escolar e currículo).

Para além da questão central da tese, cuja resposta foi sintetizada nas últimas páginas, surge uma indagação a partir do curso de tentativa de implementação do programa: apesar dos esforços empreendidos pelo governo goiano, o que impediu que os contratos de gestão fossem implementados nesse

período? A explicação é capaz de auxiliar na análise dos fatos relatados (principalmente no capítulo cinco), mas também pode oferecer instrumentos para aqueles que acompanham com preocupação os avanços das políticas privatizantes.

Raquel Teixeira quando questionada sobre os motivos para o fracasso do programa, já na condição de candidata ao cargo de vice-governadora, foi categórica em responder que isso ocorreu porque não existiam OSs “gabaritadas” para a gestão das escolas. Os documentos informativos demonstraram que sempre houveram dúvidas sobre a capacidade dessas organizações, porém, o governo goiano preferiu tentar mesmo assim. Para ele, tratava-se de um modelo que deveria ser testado, independentemente dos riscos e consequências.

Pode-se afirmar que a leitura de Raquel Teixeira está correta, contudo, é simplista e incompleta. Entende-se que esse foi só um dos motivos.

A inexistência de organizações sociais capazes já poderia ter sido constatada com a publicação de um edital de Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), instrumento que pode preceder o edital de chamamento público. Em resumo, o PMIS é previsto no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MSOSC) e tem a função alimentar o poder público de informações sobre a viabilidade de uma “parceria”.

Art. 18. É instituído o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria (BRASIL, 2014b, não paginado).

Um PMIS já indicaria ao poder público a falta de entidades competentes para o que se desejava, entretanto, o governo goiano estava decidido a realizar a transferência da gestão e preferiu publicar já de início um edital de chamamento público, antes mesmo de saber se haviam organizações capazes e interessadas.

Foi visto ao longo da investigação que no primeiro edital nenhuma OS foi capaz de apresentar uma proposta que contemplasse o mínimo exigido pela SEDUCE-GO, para um observador atento seria essa outra pista. Apesar de tudo, o governo continuou tentando a implementação e ofereceu formação para que as OSs apresentassem propostas melhores, o problema é que *workshops* não tornam

organizações mais competentes e experientes, apenas as auxilia no processo de concorrência.

De fato, apesar do grande número de entidades interessadas no início, as duas concorrências terminaram com a vitória da organização que conseguiu atingir a pontuação mínima exigida, e mesmo assim a SEDUCE-GO defendia que elas deveriam gerir as escolas. Em nenhum momento a própria secretaria resolveu paralisar as ações pela falta de uma organização gabaritada.

Não como um acaso, como faz parecer a SEDUCE-GO, a inexistência de OSs capazes de realizar o trabalho que atualmente é exercido pelo Estado, é a comprovação da inadequação da teoria causal propagada pelos formuladores do programa. Ou seja, mostrou-se equivocada a concepção de que o setor privado por si só tem mais capacidade e eficiência para gerir escolas públicas.

Diante de tudo, a implementação de modelo parecido na educação profissional foi uma tentativa de criar experiências que possam vir a servir de justificativa para uma nova tentativa de implementação do programa na educação básica no futuro. Apesar disso, as OSs que assumiram a gestão das escolas profissionais também tiveram imbróglios na justiça e não há garantias de que elas serão bem sucedidas. Seria necessário um outro estudo para compreender melhor esse processo.

Outra explicação para o insucesso da implementação do programa, são os atritos entre a proposta e a legislação educacional brasileira, amplamente visibilizados ao longo da pesquisa. Foi observado que mesmo tentando, a SEDUCE-GO não foi capaz de resolver os conflitos.

Com os desencontros entre aspectos da legislação educacional e os modelos *charter*, a SEDUCE-GO tentou criar um desenho próprio que amenizasse os antagonismos. O modelo não convenceu o MP-GO e nem o sindicato. Apesar de não ter havido uma decisão definitiva na justiça sobre o caso, os pedidos de liminares causaram atrasos que foram suficientes para comprometer a efetiva implementação da política no período.

De qualquer forma, o programa criado ou aspectos dele ainda podem vir a ser aproveitados em Goiás ou em outros contextos no futuro, e a participação do BM pode auxiliar no trânsito da experiência para outras redes públicas.

Paralelamente, discute-se um novo FUNDEB que pode vir a retirar a restrição de uso de verbas do fundo para remuneração de docentes contratados por OSs, assim como novos entendimentos podem surgir e flexibilizar princípios como a gestão democrática e a valorização do profissional da educação.

Por tudo isso, entende-se que a não implementação do programa não significa sua inviabilidade definitiva na educação básica brasileira. As ações do governo goiano para tentar remover os entraves legais e as modificações que foram realizadas para responder a eles podem servir para a proposição de novas políticas, seja em Goiás ou em outros lugares.

A falta de comprovação a respeito dos resultados de escolas *charter*; a incompatibilidade da gestão gerencial com princípios democráticos da escola pública; o amadorismo das OSs que se dispõem a assumir dezenas de escolas sem ter experiência e sem demonstrar idoneidade e capacidade técnica; a disposição de governos como o goiano em realizar testes sem projetar adequadamente as suas consequências; as incoerências o discurso da proposta e o que efetivamente se apresenta; enfim, todos os motivos anteriormente elencados devem ser evidenciados por pesquisadores e educadores comprometidos com a luta contra os avanços de movimentos privatistas.

Em um momento em que se vislumbram ameaças à estabilidade do servidor, ao pluralismo de ideias pedagógicas, à construção coletiva e popular da escola, enfim, um panorama em que, em nome de uma suposta eficiência, tudo que é público é visto como de baixa qualidade, é preciso que se compreenda as entrelinhas de propostas como a que foi analisada. Assim, é possível instrumentalizar a disputa pela manutenção de conquistas históricas da educação brasileira. São conquistas históricas, como a democratização do ensino, que servem como freios para projetos privatizantes, por isso é necessário que educadores comprometidos com os valores da escola pública acompanhem esses movimentos de perto.

REFERÊNCIAS

“EDUCAÇÃO: mais qualidade e menos burocracia com gestão compartilhada via Organização Social”. **Goiás Agora**. Goiânia. 17 de Abr. 2017. Disponível em:<<http://www.goiasagora.go.gov.br/educacao-mais-qualidade-e-menos-burocracia-com-gestao-compartilhada-via-organizacao-social/>>. Acesso em: 25 Abr. 2017.

“ESTOU certa de que encontramos nas OSs a forma de gestão mais avançada para as escolas”. **Jornal Opção**. Goiânia. 25 fev. 2017a. Disponível em:<<https://www.jornalopcao.com.br/entrevistas/estou-certa-de-que-encontramos-nas-oss-a-forma-de-gestao-mais-avancada-para-as-escolas-88158/>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

“GOVERNO da Paraíba vem a Goiás para conhecer modelo de OS na Educação proposto por Marconi”. **Diário de Goiás**. Goiânia. 17 dez. 2016. Disponível em:<<http://diariodegoias.com.br/cidades/35183-governo-da-paraiba-vem-a-/>>. Acesso em: 28 de nov. 2017.

“NUNCA estive demissionária e o governador confia em meu trabalho”. **Jornal Opção**. Goiânia. 11 de Jul. 2015. Disponível em:<<https://www.jornalopcao.com.br/entrevistas/nunca-estive-demissionaria-e-o-governador-confia-em-meu-trabalho-40260/>>. Acesso em: 30 de Março de 2017.

“RAQUEL Teixeira concede entrevista ao Jornal Opção”. **Jornal Opção**. Goiânia. 26 de Fev. 2017b. Disponível em :<<https://siteseducogovbr/educacao/raquelteixeiraentrevistajornalopcao/>>. Acesso em: 30 de Março de 2017.

“RONALDO Caiado (DEM) é eleito governador”. **G1**. Goiás. 07 out. 2018. Disponível em:< <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/go/apuracao/governador.ghtml>>. Acesso em: 20 out. 2018.

“SEDUCE garante vagas para alunos de escola conveniada fechada”. **Diário de Goiás**. Goiânia. 25 ago. 2017. Disponível em:<<https://diariodegoias.com.br/aparecida-de-goiania/80643-escola-de-aparecida-fechar-as-portas-por-fim-de-convenio-com-governo>>. Acesso em: 30 Nov 2018.

“TER uma mulher candidata a vice simboliza respeito à democracia”. **Jornal Opção**. Goiânia. 7 de Set. 2018. Disponível em:<
<https://www.jornalopcao.com.br/entrevistas/ter-uma-mulher-candidata-a-vice-simboliza-respeito-a-democracia-135803/>. Acesso em: 20 de Dez. 2018.

“*WORKSHOP* reúne organizações sociais da Educação para tirar dúvidas”. **Tribuna do Planalto**. Goiânia. 21 jun. 2016. Disponível em:<
<http://tribunadoplanalto.com.br/2016/06/21/workshop-reune-organizacoes-sociais-da-educacao-para-tirar-duvidas/>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

ADRIÃO, Theresa (coord.). Mapeamento das estratégias de privatização da educação básica no Brasil (2005-2015). 2018/Cnpq-Fapesp. 2018b. Disponível em:<
https://www.grepe.fe.unicamp.br/pt-br/mapeamento_da_insercao_do_setor_privado_nas_redes_estaduais_de_educacao_2005_2015>. Acesso em: 30 nov. 2018.

ADRIÃO, Theresa et al . As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose?. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 33, n. 119, p. 533-549, June 2012. Available from <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000200011&lng=en&nrm=iso>. access on 25 Oct. 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000200011>.

ADRIÃO, Theresa. **A privatização da educação básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública**. In: Araújo, L e Pinto, J. M. R (orgs). Público X privado em tempos e crise. São Paulo: Fundação Lauro campos e Fineduca. 2017. p. 16-37.

ADRIÃO, Theresa. Dimensões e Formas da Privatização da Educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v.18, n.1, pp. 8-28, jan./abr. 2018a. Disponível em: <
<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2018

ADRIÃO, Theresa. Escolas *charters* nos EUA: Contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 28, n. especial, p. 263-282, 2014.

ADRIÃO, Theresa.; BEZERRA, Egle Pessoa. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 256-268, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/adriao-bezerra.pdf>>

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 33, n. 119, p. 471-484, June 2012 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000200008&lng=en&nrm=iso>. access on 30 Apr. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>.

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ANDRÉ, Marli. **Metodologia da Pesquisa Educacional**. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

APPLE, M. **Para além da lógica do mercado: Compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: DP&A Editora. 2005.

APPLE, Michael. **Educando à direita: mercados, padrões, deus e desigualdade**. São Paulo: Cortez. 2003.

AZEVEDO, Jose Clovis; GARCIA, Ana Paula Scaroni. Democratização da escola: gestão, mercantilização e qualidade social. In: **Ciclos em revista, v.5: gestão escolar e ciclos: políticas e práticas**. FETZNER, Andrea Rosana (org.). Rio de Janeiro: WAK Ed., 2010.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas globais e relações públicas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, 2001, p. 99-116.

BALL, Stephen J.. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa críticosocial: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v.6, n.2, pp. 10-32, Jul/Dez 2006.

BALL, Stephen J. **Novos Estados, nova governança e nova política educacional**. In: APPLE, Michael W.; BALL, Stephen J.; GANDIN, Luís Armando

(Orgs.) Sociologia da Educação: análise internacional. Porto Alegre: Penso, 2013. 456 p.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2010.

BARRIGA, Ángel Días. Uma polêmica em relação ao exame. ESTEBAN, Maria. Teresa. (org.) **Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos**. 5. ed. Petrópolis: DP *et Alii*, 2008.

BASTOS, Remo Moreira. Escolas *charter*: a locomotiva do “trem da alegria” empresarial que dilacera a educação pública básica estadunidense. **Cadernos de Educação**. n. 57, jul./dez. 2017, p. 144-165.

BERLINER, David. Escola Pública nos EUA: resistindo aos ataques do governo Trump. In: KRAWCZYK, Nora (org.). **Escola pública: tempos difíceis, mas não impossíveis**. Campinas, SP: FE/UNICAMP; Uberlândia, MG: Navegando, 2018. 230 p.

BERNABEL, Rodolpho Talaisys. **Teoria da Escolha Pública: uma introdução crítica**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Orientação: ARAUJO, Cicero Romão Resende de. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BONAMINO, Alicia Catalano de. O público e o privado na educação brasileira. **Revista brasileira de história da educação**. n.5, jan./jun. 2003, p. 253-276.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, June 2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022012000200007&lng=en&nrm=iso>. access on 01 July 2016. Epub Feb 14, 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>.

BORDIN, Erica Bomfim (Org.). **A face privada na gestão das políticas públicas**. Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão, 2014.

BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, Brasília, v. 97, n. 247, p. 506-518, Dec. 2016. Available from

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812016000300506&lng=en&nrm=iso>. access on 25 Oct. 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/s2176-6681/278133671>.

BRAGA, Simone Bitencourt. **O Público e O Privado na Gestão da Escola Pública Brasileira um Estudo Sobre o Programa Excelência em Gestão Educacional da Fundação Itaú Social**. 2013. 199 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, Belém.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 nov. 2016.

BRASIL. **Consulta ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb**. 2018b. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1423685>. Acesso em: 10. Dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações sociais**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.74 p.

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília, nov. 1995. 68p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei Nº 9394**. Brasília, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Nº 9.637**. Brasília, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.172**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 13.005**. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 11.079**. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil 2014**. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/mrosc>>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. **Parecer do Projeto de Lei do Senado Nº 739, de 2015**. Brasília, 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado Nº 739, de 2015**. Brasília, 2015a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão da ADIN nº 1.923/DF**. Brasília, 2015b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, Mar. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000100009&lng=en&nrm=iso>. access on 07 Apr. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902010000100009>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do Setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter (orgs). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. p. 21-38. 1998.

BUDDE, Ray. **Education by Charter: Restructuring School Districts. Key to Long-Term Continuing Improvement in American Education**. The Regional Laboratory for Educational Improvement of the Northeast & Islands. Massachusetts. 1988.

CAMARGO, Paulo César. GOMES, Sônia Regina. *Charter schools: a atual política educacional aplicada na cidade de Chicago*. **Revista Mundo afora**. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2014.

CAMARGO; Rubens Barbosa de; ADRIÃO, Theresa. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. ADRIÃO, Theresa. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**, São Paulo: Xamã, 3ed. 2007.

CARNEIRO, Eliana Maria França. FONSECA, Maria Teresa Lousa da. Ensino médio público em Goiás, currículo e diversificação de escolas. **Cadernos Cenpec**. São Paulo. v.6. n.2. p. 131-159. jul./dez. 2016. Disponível em: < <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/viewFile/362/366>

>. Acesso em: 10 de jul. 2018.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica : equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União**. Tese - (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação. Orientadora: Rosimar de Fátima Oliveira. Belo Horizonte, 2016.

CENPEC. **Políticas para o ensino médio e desigualdades escolares e sociais**. [organização CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária. São Paulo: Fundação Santillana, 2017.

CHENG, Albert; HITT, Collin; KISIDA, Brian; MILLS, Jonathan N. .“No Excuses” *Charter Schools: A Meta-Analysis of the Experimental Evidence on Student Achievement*. **EDRE WorkingPaper**, No. 2014-11. 1º de julho de 2015.

Clark, Melissa. A., Gleason, Philip., Tuttle, Christina Clark. e Silverberg, Marsha K. **Do Charter Schools Improve Student Achievement? Evidence from a National Randomized Study**. Princeton, NJ: Mathematica Policy Research. 2011.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. OLIVEIRA, Frederico Menino Bindi. *Escolas charter: política ou despolítica pública? O caso da cidade de Nova York*. **Revista Mundo afora**. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2014.

COSTA, Marcio da; KOSLINSKI, Mariane. Escolha, estratégia e competição por escolas públicas. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 195-213, maio/ago. 2012.

CRUZ, Mauri. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações da Sociedade Civil Brasileira. In: MACIEL, Ana Lúcia Suárez.

DIAS, Maria Carolina Nogueira; GUEDES, Patrícia Mota. **O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial : Fundação Itaú Social, 2010.

DOMICIANO, Cassia. **A cogestão dos centros de educação infantil “nave-mãe”:** uma parceria público-privada analisada. 2016. 226 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

DOMICIANO, Cassia. O setor privado na administração de unidades de educação infantil públicas no município paulista de Campinas: conhecendo seus atores. **International Studies on Law and Education**, São Paulo, n.27, p. 85-92, set-dez 2017. Disponível em <<http://www.hottopos.com/isle27/85-92Cassia.pdf>>. Acesso em: 03 Dez. 2017.

EDITORIAL. Privatização e Militarização: Ameaças Renovadas À Gestão Democrática Da Escola Pública. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 37, n. 134, p. 1-7, Mar. 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302016000100001&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Feb. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302016v37n134ED>

EDWARDS JUNIOR, Brent; HALL, Stephanie M..Escolas *charter*: gestão de professores e aquisição de recursos na Colômbia. **Cad. Pesqui.**, São Paulo , v. 47, n. 164, p. 442-468, June 2017 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742017000200003&lng=en&nrm=iso>. access on 22 Feb. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/198053144163>.

ENGUIITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo. SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Editora Vozes, 1994. p. 93-110.

FERNANDES, Claudia de Oliveira. Por que avaliar as aprendizagens é tão importante? In: FERNANDES, Claudia de Oliveira. **Avaliação das aprendizagens: sua relação com o papel social da escola**. São Paulo: Cortez, 2014.

FERNANDES, Reynaldo.; MENEZES FILHO, Naercio. Escolas *Charter*, Mecanismos de Mercado e Eficiência na Alocação de Recursos Educacionais. In: **35 Encontro Brasileiro de Econometria**, 2013, Foz do Iguaçu. Anais do 35 Encontro Brasileiro de Econometria, 2013.

FRANCO, Maria Laura Barbosa. **Análise de conteúdo**. Brasília: 2ª edição: Líber Livro Editora, 2005.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc.**, v. 33, n. 119, 2012, p. 379-404.

FREITAS, Luiz Carlos. et al. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis: Vozes, 2009.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Trad. de Luciana Carli. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

GAWRYSZEWSKI, Bruno.; MOTTA, Vânia Cardoso.; e PUTZKE, Camila Kipper. Gestão privada de escolas públicas da Educação Básica: um novo mercado sob a tutela do Estado. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.12, n.3, p. 728-748, set./dez. 2017.

GESTÃO, TRANSPARÊNCIA E RESGATE SOCIAL (GTR). **Agenda completa**, 2019. Disponível em: <http://gtr.org.br/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

GOIÁS. Goiás Transparente. **Execução Orçamentária: Gabinete da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte**. 2018. Disponível em: http://www.transparencia.go.gov.br/lai.php?painel=execucao_orcamentaria_visao_geral&orgao=seduc.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. **Despacho nº596 de 2015**. PROCESSO Nº201500006020341, quanto à transferência da gestão de unidades escolares da rede pública estadual a organizações sociais de educação, por meio da celebração de contratos de gestão – art. 6º, parágrafo único, da Lei estadual nº 15.503/05. Goiás, 2015a.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. **Lei Nº 18.969**. Goiânia, 2015b.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Educação. **Pacto pela Educação: um futuro melhor exige mudanças**. 2011. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br/especiais/pactopelaeducacao>>. Acesso em: 30 mai. 2016.

GOMES, Rui Rocha. **Censo escolar 2016: Perfil e Características dos Docentes do Estado de Goiás**. IMB-SEGPLAN, Goiás, 2017. Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/down/ceeb2016.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

GUIOT, André Pereira. O programa neoliberal de terceira via do PSDB (1988-2002). **Tempos Históricos**, Paraná, v. 14, 2010, p. 228-255.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. São Paulo: Edições Loyola. 2008.

HOLMES, Dwight. *Charter school: uma escola pública que caminha e fala como escola privada*. **Carta Educação**, São Paulo, 31 mai. 2016. Entrevista concedida a KRAWCZYK, Nora. Disponível em: <<http://www.cartaeducacao.com.br/entrevistas/charter-school-uma-escola-publica-que-caminha-e-fala-como-escola-privada/>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

INSTITUTO DE CO-RESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO (ICE). **Sobre o ICE**, 2008. Disponível em: <http://icebrasil.org.br/sobre-o-ice/> Acesso em: 15 mar. 2017.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Arranjos produtivos locais e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica 2017**. Brasília: Inep, 2018.

ITEGO. **A rede ITEGO**, 2017. Disponível em:< <http://redeitego.sed.go.gov.br/rede-itego-informacoes>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

KAHLENBERG, Richard; POTTER, Halley. Restoring Shanker's Vision for *Charter Schools*. **American Educator**, Washington, v. 38, n. 4, ago. 2014. Disponível em: <<https://www.aft.org/sites/default/files/kahlenberg.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

KLEES, Steven J.; EDWARDS JR., Brent. Privatização da educação experiências dos Estados Unidos e outros países. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro , v. 20, n. 60, p. 11-30, Mar. 2015 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782015000100011&lng=en&nrm=iso>. access on 17 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782015206002>.

KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**. n.19. 2002.

KRAWCZYK, Nora. Brasil – Estados Unidos: a trama de relações ocultas na destruição da escola pública. In: KRAWCZYK, Nora (org.). **Escola pública: tempos difíceis, mas não impossíveis**. Campinas, SP: FE/UNICAMP; Uberlândia, MG: Navegando, 2018. 230 p.

LAGE, Eloína Araújo; FREITAS, Maria Imaculada de Fátima; ACURCIO, Francisco de Assis. **Informação sobre medicamentos na imprensa: uma contribuição para o uso racional?**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232005000500016&lng=en&nrm=iso>. accesson 28 Feb. 2010. doi: 10.1590/S1413-81232005000500016.

LEITE, João Carlos Zirpoli. **Parcerias em educação: o caso do ginásio pernambucano**. 2009. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2009.

LIMA, Alex Felipe Rodrigues. **Avaliação de Eficiência das Escolas Estaduais do Estado de Goiás**. IMB-SEGPLAN, Goiás, 2018. Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2018/avaliacao-eficiencia-escolar.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

LIMA, Iana Gomes; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, 2012, p. 69-84.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, abr. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000100003&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 11 ago. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>.

MAROY, Christian. Estado avaliador, accountability e confiança na instituição escolar. **Revista Educação e Políticas em Debate.**, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 319-338, jul./dez. 2013.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Revan/Fapesp, 2000.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: Aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**. v. 21 n. 60 fev. 2006.

MARTINS, Célia Maria Lopes Araújo (org.). **Diretrizes operacionais da rede pública estadual de ensino de Goiás 2016/2017**. Goiânia, 2016. Disponível em: <http://portal.seduc.go.gov.br/SiteAssets/Lists/Noticias/AllItems/Diretrizes%202016-2017%20-%20ENSINO%20M%C3%89DIO.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2017.

MELO, Marcus André e SILVA, Pedro Luiz. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **NEPP/UNICAMP**, Caderno n. 48, 2000. Disponível em: https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Portaria Interministerial Nº 10**. Brasília, 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Portaria Interministerial Nº 6**. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Portaria Interministerial Nº 8**. Brasília, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS (MP-GO). **Ação civil pública**. Goiás. 2018. Disponível em: <<https://www.emaisgoias.com.br/wp-content/uploads/2018/07/01-A%C3%A7%C3%A3o-Civil-P%C3%BAblica-D.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS (MP-GO). **Recomendação sobre a suspensão do edital 001/2016**. Goiás. 2016. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/02/16/17_36_26_430_Recomenda%C3%A7%C3%A3o_MP_E_MPF_e_MPC_suspens%C3%A3o_edital_OSs_nas_escolas.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

MOREIRA, Antonio Flavio; KRAMER, Sônia. Contemporaneidade, educação e tecnologia. **Educ. Soc.**, Campinas, v.28, n. 100, Oct. 2007. Available from <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1928100.pdf>>. access on 10 Set. 2009. doi: 10.1590/S0101-73302007000300019.

MOSCHETTI, Mauro Carlos; GOTTAU, Verónica. De las rocallosas a los andes: el experimento de escuelas *charter* en el contexto político argentino. **Educ.**

Soc., Campinas , v. 37, n. 134, p. 55-72, Mar. 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302016000100055&lng=en&nrm=iso>. access

on 22 Feb. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302016156075>.

NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC *CHARTER* SCHOOLS (NAFPSCS). **2017 annual report**. Washington: NAFCS. 2017.

NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC CHARTER SCHOOLS. **National charter school facts**. 2018. Disponível em: <<https://www.publiccharters.org/>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

NAZARETH, Henrique Dias Gomes de. Políticas educacionais brasileiras inspiradas nas *charter schools*: indícios de uma tendência. In: **Anais da 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste**, Campinas, SP. Anais (on-line). São Paulo: 2018. Disponível: <http://anais.anped.org.br/regionais/p/sudeste2018/trabalhos>. Acesso em 12/12/2018.

NETO, Gabriel. O “Programa em Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social no Pará: primeiras aproximações. **Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba, v.10, n.19, p. 24-33, Jan–Jun. 2016. Disponível em <<http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/46869>>. Acesso em: 30 Nov. 2017.

OLIVEIRA, Ana Paula De Matos. **Avaliação e regulação da educação**: A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal. Brasília: Liber Livro, 2012a. 360 p.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 46, n. 6, p. 1551-1573, Dec. 2012b.

Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000600007&lng=en&nrm=iso>. access on 10 Dec. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000600007>.

OLIVEIRA, Elisangela dos Santos; e CYPRIANO, Alessandra Martins Constantino. O planejamento educacional no Brasil nos séculos XX e XXI: aspectos históricos. In: **IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**. Anais do IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2014. http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/eixo5.html

PACHECO, Elizabete de Paula. **Avaliação externa em Goiás na perspectiva de estudantes, professores/as e gestoras: a mercantilização da educação.** Dissertação (Mestrado em Educação). Orientação: MENDES, Olenir Maria. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

PACHECO, Regina Silvia. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.** Anais do IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2004.

PEREIRA, Bianca Araujo de Oliveira. Educação, acesso à informação e participação popular: uma análise das medidas do estado do Pará acerca da tentativa de adoção de escolas *charter*. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, Curitiba, v.2 , n.2, p. 41-57, Jul/Dez. 2016. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/revistadhe/article/view/1550>> . Acesso em: 30 Nov. 2017.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 26.307, de 15 de janeiro de 2004.** Cria o Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental, e dá outras providências. (Revogada pelo art. 11 da Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008.) Pernambuco, 2004.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. O público e o privado na educação projetos em disputa?. **Revista retratos da escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

PERONI. Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio/ago. 2014.

PETERSON, Paul E. No, al shanker did not invent the *charter* school. **Education Next**. Cambridge. 21 jul. 2010. Disponível em: <<https://www.educationnext.org/no-al-shanker-did-not-invent-the-charter-school/>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cad. Pesqui.**, São Paulo , n. 114, p. 179-195, Nov. 2001 .

Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742001000300008&lng=en&nrm=iso>. access

on 22 Feb. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742001000300008>.

PO, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 40, n. 4, p. 679-698, Aug. 2006 . Available from

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000400009&lng=en&nrm=iso)

[76122006000400009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000400009&lng=en&nrm=iso)>. access

on 22 May 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000400009>.

PORTO, Joao Luiz Simplicio. **Esperando o superman: da diáspora do conceito e sua produção de diferenças e de resistências em escolas no norte e sul globais'**. 2013. 147 f. Doutorado em educação instituição de ensino: Universidade Federal Do Espírito Santo, Vitória. biblioteca depositária: biblioteca da ufes

RAVITCH, Diane. *Charter schools damage public education*. **The Washington Post**, Washington, 22 jun. 2018. Disponível em:

https://www.washingtonpost.com/opinions/charter-schools-are-leading-to-an-unhealthy-divide-in-american-education/2018/06/22/73430df8-7016-11e8-afd5-778aca903bbe_story.html?noredirect=on&utm_term=.488d7dd8534a. Acesso em:

31 jul. 2018.

RAVITCH, Diane. **Reign of error: The Hoax of the Privatization Movement and the Danger to America's Public Schools**. New York: Alfred A. Knopf. 2013a.

RAVITCH, Diane. Test, From the Top Down. **The New York Times**, New York, 7 ago. 2013b. Disponível em:

<https://www.nytimes.com/roomfordebate/2011/01/26/grading-the-education-president/tests-from-the-top-down..> Acesso em: 1 jan. 2018.

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

RAYMOND, Margaret. O que se pode aprender com as *Charter Schools* nos Estados Unidos?. In: RAYMOND, Margaret.; STEEN, Simon.; CRISTO, Alexandre Homem. **As novas escolas**. Lisboa: Fundação Francisco Manoel dos Santos. 2012.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas. Volume I: Conceitos e Teorias**. Brasília. IGEPP, 2013. Disponível em:<http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em 08 set. 2017.

SABATIER, P. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, Vol. 6, No. 1 (Jan. - Mar., 1986), pp. 21-48 Published by: Cambridge University Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3998354> Accessed: 27-05-2016 12:41 UTC <http://www.fooddeserts.org/images/paper0067.pdf>

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Rev. adm. empres.**, São Paulo , v. 48, n. 3, p. 64-80, Sept. 2008 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000300007&lng=en&nrm=iso>. access on 22 Feb. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902008000300007>.

SANTOS, J. R., SOARES, P. R. R., FONTOURA, L. F. M. **Análise de conteúdo: a pesquisa qualitativa no âmbito da geografia agrária**. In: XXIV Encontro Estadual de Geografia. Santa Cruz do Sul - RS. UNISC. 2004.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Coletânea de políticas públicas: volume 1: introdução à teoria da política**. Brasília: ENAP, 2006.

SARDINHA, Rafaela Campos. **O Projeto Procentro e as escolas charter: investigação de um modelo educacional defendido pela Fundação Itaú Social**. Dissertação (Mestrado em Educação). Orientação: LEHER, Roberto. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SCHEMO, Diana Jean. *Charter schools trail in results, u.s. data reveals*. **The New York Times**, New York, 17 ago. 2004. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2004/08/17/us/charter-schools-trail-in-results-us-data-reveals.html>. Acesso em: 1 jan. 2018.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; ROSTIROLA, Camila. **Accountability e avaliações em larga escala: um olhar a partir das novas configurações do estado neoliberal.** In: Congresso Internacional de Educação, 8., 2013. Anais. São Leopoldo: Casa Leiria, 2013. p. 1-15.

SCHULLER, Fernando. Precisamos aprender a diferença entre o público e o estatal. **Estadão.** 01 out. 2017b. Disponível em:<<https://cultura.estadao.com.br/blogs/estado-da-arte/fernando-schuler-educacao/>>.

Acesso em: 15 dez. 2018.

SCHULLER, Fernando. Temos lei para inovar, vamos usar? **Época.** 25 set. 2017a.

SEDUCE-GO. **Ata da sessão de julgamento das propostas técnicas – envelope 02 do chamamento público nº 001/2016-SEDUCE.** 2016i. Disponível em <<http://portal.seduc.go.gov.br>>. Acesso em 20 jun. 2016.

SEDUCE-GO. **Novas possibilidades para a Educação são tema de *workshop*.** 2016k. Disponível em:<<https://siteseducgegogovbr/educacao/>>. Acesso em 10 mai. 2017.

SEDUCE-GO. **Professores de Stanford visitam governo de Goiás e debatem modelos educacionais.** 2016h. Disponível em <http://portal.seduc.go.gov.br/SitePages/Mobile/m_noticia.aspx?idNoticia=1553>. Acesso em 20 jun. 2016.

SEDUCE-GO. **Raquel Teixeira dá detalhes sobre novo edital das OSs.** 2016L. Disponível em:< <<https://siteseducgegogovbr/educacao/>>. Acesso em 10 mai. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Aviso de chamamento público Nº 001/2016.** SEDUCE, Goiás. 2016d. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Aviso de chamamento público Nº 003/2016.** SEDUCE, Goiás. 2016g. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Aviso de chamamento público Nº 001/2017.** SEDUCE, Goiás. 2017c. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Aviso de chamamento público Nº 002/2017**. SEDUCE, Goiás. 2017d. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Diretrizes e Estruturação das atividades a serem executadas por organizações sociais**. SEDUCE, Goiás. 2016a. Disponível em: <<http://organizacaoessociais.seduc.go.gov.br/pdfs/DIRETRIZES-E-ESTRUTURA%C3%87%C3%83O-DAS-ATIVIDADES-A-SEREM-EXECUTADAS-POR-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-SOCIAIS-03-ANEXO-II.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Errata ao instrumento de chamamento público Nº 001/2016**. SEDUCE, Goiás. 2016e. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Escola de Tempo Integral**. SEDUCE, Goiás. 2018. Disponível em <https://site.seduc.go.gov.br/ensino-integral/>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Justificativa para a contratação de organizações sociais da educação para o gerenciamento de unidades escolares estaduais**. SEDUCE, Goiás. 2016b. Disponível em: <<http://organizacaoessociais.seduc.go.gov.br/pdfs/JUSTIFICATIVA-PARA-CONTRATACAO-DE-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-SOCIAIS.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Nota de esclarecimento chamamento público Nº 001/2016**. SEDUCE, Goiás. 2016f. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Nota de esclarecimento chamamento público Nº 003/2016**. SEDUCE, Goiás. 2016j. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Novas possibilidades para a Educação são tema de *workshop***. SEDUCE, Goiás. 20 dez. 2016m. Disponível em: <<https://site.seduc.go.gov.br/educacao/novas-possibilidades-para-a-educacao-sao-tema-de-workshop/>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **O que você precisa saber sobre as OSs na educação.** SEDUCE, Goiás. 2016c. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/206936/o-que-voce-precisa-saber-sobre-as-oss-na-educacao>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Perguntas e respostas sobre OSs atualizadas.** SEDUCE, Goiás. 2015. Disponível em: <<https://site.seduc.go.gov.br/educacao/perguntas-e-respostas-sobre-oss-atualizadas/>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Perguntas e respostas sobre OSs atualizadas.** SEDUCE, Goiás. 2017e. Disponível em: <<https://site.seduc.go.gov.br/educacao/perguntas-e-respostas-sobre-oss-atualizadas/>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Raquel Teixeira concede entrevista ao Jornal Opção.** SEDUCE, Goiás. 2017b. Disponível em: <<https://site.seduc.go.gov.br/educacao/raquel-teixeira-entrevista-jornal-opcao/>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Reunião técnica instrui OSs sobre edital de chamamento.** SEDUCE, Goiás. 10 ago. 2017f. Disponível em: <<https://site.seduc.go.gov.br/educacao/reuniao-tecnica-instrui-oss-sobre-edital-de-chamamento/>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Seduc debate gestão compartilhada em Luziânia.** SEDUCE, Goiás. Mai. 2017a. Disponível em: <<https://site.seduc.go.gov.br/educacao/seduc-debate-gestao-compartilhada-em-luziania/>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SEDUCE-GO. **Seduc extingue núcleo responsável pelas OSs na Educação.** 2019. Disponível em <<https://site.seduc.go.gov.br/educacao/%EF%BB%BFseduc-extingue-nucleo-responsavel-pelas-oss-na-educacao/>>. Acesso em 20 jan. 2019.

SEDUC-MT. Secretaria de Estado da Educação – Mato Grosso. **Edital de PMI nº001/2016: procedimento de manifestação de interesse**, 14 de abril de 2016. Cuiabá, 2016. Disponível em:

https://docs.wixstatic.com/ugd/04b0f8_72991b872ffb4d3c8d021340e1caa196.pdf
acesso em: 15 fev. 2016.

SEDUC-PA. Secretaria de Educação do estado do Pará. **PPP garantirá ampliação e fortalecimento da rede estadual**. SEDUC, Pará. 2015. Disponível em: <<http://www.seduc.pa.gov.br/site/seduc/modal?ptg=4250/>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto. EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados/MS, v.4, n.11, p. 21-38, mai./ago. 2014.

SHIROMA, Eneida Oto. Redes Sociais e Hegemonia. In: **Políticas para a Educação : análises e apontamentos** / Mário Luiz Neves de Azevedo , Angela Mara de Barros Lara (organizadores) ; prefácio Afrânio Mendes Catani. -- Maringá :Eduem, 2011.

SILVA, Débora Dias Gomes. **Gestão Escolar: Desafios na Implementação dos Ciclos**. 2013. 179 f. Mestrado em EDUCAÇÃO. UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro.

SILVA, Filomena Siqueira E. **Parcerias Público-Privadas em Educação: Novos Arranjos na Agenda Internacional da Educação'**. 2015. 146 f. Mestrado em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO Instituição de Ensino: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/SP, São Paulo Biblioteca Depositária: Karl A Boedecker

SILVA, Simônia Peres. **O processo de implementação das políticas educacionais e repercussões nas formas de gestão da escola e no processo de ensino-aprendizagem: o pacto pela educação em Goiás**. 2014. 249 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014.

SINTEGO. **FNDE confirma: recursos do FUNDEB são para pagar efetivos**. 2016b. Disponível em:<<http://sintego.org.br/midias/downloads/08042016095655.pdf>>. Acesso em: 10 de Set. 2018.

SINTEGO. **Sintego se manifesta contra OS, em Audiência Pública, em Anápolis. MP sugere suspensão do projeto.** SINTEGO, Goiás, 2016a. Disponível em: < <http://sintego.org.br/noticia/4192-sintego-se-manifesta-contr-os-em-audiencia-publica-em-anapolis>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

SOUSA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, Sept. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 Nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302003000300007>.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação na escola básica: controvérsias e vicissitudes. FERNANDES, Claudia de Oliveira. **Avaliação das aprendizagens: sua relação com o papel social da escola.** São Paulo: Cortez, 2014.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Meta 19: Gestão democrática. In: **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024.** Organização: OLIVEIRA, João Ferreira de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; e; ARAUJO, Heleno. – Brasília: ANPAE, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias [online]**. 2006, n.16, pp. 20-45.

SOUZA, Fábio Araujo de. FLORES, Maria Marta Lopes. Uma Análise sobre a implementação das Organizações Sociais nas escolas de Goiás: os recursos públicos em questão. **Revista Eletrônica de Educação.** v. 11, n. 1, p. 217-229, jan/maio, 2017. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/1604/577>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

STRAIOTTO, Samuel. Governo insiste em 2018 implantação de modelo de gestão por OS's em Escolas. **Diário de Goiás.** Goiás. 21 dez. 2017. Disponível em: < <https://diariodegoias.com.br/cidades/95374-governo-insiste-em-2018-implantacao-de-modelo-de-gestao-por-os-s-em-escolas>>. Acesso em 15 ago. 2018.

TAKAHASHI, Fábio. Empresário sabe mais de gestão do que educador, diz secretária. **Folha de São Paulo.** São Paulo. 09 dez. 2015. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/12/1716663-empresario-sabe-mais-de>>

gestao-do-que-o-educador-diz-secretaria-de-goias.shtml/>. Acesso em: 28 de nov. 2016.

TEIXEIRA, Raquel. **Sabatina Jornal O Hoje - Candidata a vice-governadora Raquel Teixeira (PSDB)**. 2018. (6m49s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=XS3Yh2CeUlo>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

TEÓFILO, Sarah. Estado deve implantar OSs na área da Educação aos moldes das charter schools americanas. **Jornal Opção**. Goiânia. 12 jan. 2015. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/reportagens/estado-deve-implantar-oss-na-area-da-educacao-aos-moldes-das-charter-schools-americanas-2-25931/>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão n. 2444/2016**. Brasília. 2016.

TRIPODI, Maria do Rosário Figueiredo. **A instituição da agenda contratual na educação mineira: arquitetura de uma reforma**. Tese (Doutorado em Educação). Orientação: SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

VELASCO, Murillo. Lei transforma 6 escolas estaduais em colégios militares, em Trindade e outras 3 cidades de Goiás. **G1 GO**. Goiás. 3 mai. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/lei-transforma-6-escolas-estaduais-em-colegios-militares-em-trindade-e-outras-3-cidades-de-goias.ghtml>>; Acesso em Acesso em: 28 de jun. 2018.

VELASCO, Murillo. Marconi Perillo faz balanço antes de deixar cargo de governador para disputa eleitoral. **G1 GO**. Goiás. 06 abr. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/marconi-perillo-faz-balanco-antes-de-deixar-cargo-de-governador-para-disputa-eleitoral.ghtml>>. Acesso em 20 out. 2018.

VERDÉLIO, Andreia. OAB-GO pede suspensão da seleção de organizações sociais na educação. **Agência Brasil**. Brasília. 3 mar. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-03/oab-go-recomenda-suspensao-da-implantacao-de-organizacoes-sociais-na>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista da Administração Pública. RAP**. Rio de Janeiro, n.30, mar./abr. 1996. Disponível em: <http://biblioteca.digital.fgv/ojs/index.php/rap/article/view/8095/6917>. Acesso em: 20 de set. 2017.

WHITTY, Geoff; POWER, Sally. A escola, o Estado e o mercado: A investigação do campo actualizada. **Currículo sem Fronteiras**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 15-40, 2002.

XIMENES, Salomão. **PEC do Fundeb permanente: o Jabuti da privatização e outras 11 notas.** 2018. Disponível em:<
<https://blogdosalomaoximenes.wordpress.com/2018/04/24/pec-do-fundeb-permanente-o-jabuti-da-privatizacao-e-outras-11-notas/>. Acesso em: 26 de março de 2018.

APÊNDICE

QUADRO 14 - INDEXAÇÃO DO CORPUS DE ANÁLISE

Documento	Descrição
LEGISLAÇÃO FEDERAL	
Emenda Constitucional n.19 de 1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.
Lei Federal n. 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei Federal n. 9.637 de 1998	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.
Lei Federal n. 9.790 de 1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Decreto Federal n. 3.100 de 1999	Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Lei n. 11.079 de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Lei n. 13.019 de 2014	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.
Decreto Federal n. 7.568 de 2011	Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante

	convênios e contratos de repasse, o Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.
Lei n.13.204 de 2015	Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento
ADIN nº. 1.923/DF de 1998	Ação direta de Inconstitucionalidade que objetivava a declaração de inconstitucionalidade de toda a Lei 9.637/98, e do inciso XXIV do art. 24 da Lei 8.666/93.
Decreto Federal n. 8.726 de 2016	Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.
Decreto Federal n. 9.190, de 2017	Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.
Acórdão n. 2.444/2016, Tribunal de Contas da União (TCU)	Informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, em referência ao segundo questionamento do Requerimento 26/2016, objeto do Ofício 1.016 (SF), de 3/8/2016, que: Não há, no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, deliberações que reconheçam como obrigatória a inclusão de despesas pagas a organizações sociais que celebram contrato de gestão financiado com fontes federais para fins de verificação do atendimento aos limites com gastos de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
Lei n. 10.172, de 2001.	Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.
Lei n. 13.005, de 2014.	Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.
Lei Federal n. 11.494/2007	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
LEGISLAÇÃO DE GOIÁS	
Lei Estadual n. 15.503 de 2005.	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais e dá outras

	providências.
Lei Estadual n. 18.982 de 2015.	Introduz alteração na Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais, disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos e dá outras providências.
Lei Nº 18.658 de 2014.	Confere nova redação a dispositivos da Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais estaduais, disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos e dá outras providências.
Decreto Estadual n. 8.469 de 2015.	Dispõe sobre medidas a serem adotadas pela Comissão Especial que especifica e dá outras providências.
Decreto Estadual n. 8.564 de 2016.	Institui Grupo de Apoio Operacional à Comissão Especial encarregada de promover o julgamento de propostas de trabalho apresentadas por organizações sociais de desenvolvimento tecnológico e de educação profissional e tecnológica.
Decreto Estadual nº 8.559 de 2016.	Altera a composição do Grupo de Apoio Operacional à Comissão Especial encarregada de promover o julgamento de propostas de trabalho apresentadas por organizações sociais de educação - Chamamento Público nº 001/2016, da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE).
Decreto Estadual nº 8.552 de 2016.	Institui Grupo de Apoio Operacional à Comissão Especial encarregada de promover o julgamento de propostas de trabalho apresentadas por organizações sociais de educação - Chamamento Público nº 001/2016, da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE).
Decreto Estadual nº 8.441 de 2015.	Institui Grupo de trabalho com a finalidade que especifica de proceder às medidas necessárias à celebração de contratos de gestão por organizações sociais na área de educação.
Decreto Estadual nº 8.469 de 2015.	Dispõe sobre medidas a serem adotadas pela Comissão Especial que especifica e dá outras providências.
Decreto Estadual nº 8.888 de 2017.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto de Profissionalização, Aprendizagem e Cultura (IPAC).
Decreto Estadual nº 8.864 de 2017.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Associação de Ensino Profissionalizante, Qualificação Profissional e Fomento Cultural do Vale do São Patrício (ASTEQ).
Decreto Estadual nº 8.759 de 2016.	Qualifica como Organização Social de

	Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto Destra de Educação (INDED).
Decreto Estadual nº 8.671 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Humano (IDTECH).
Decreto Estadual nº 8.653 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto Pelicano de Promoção Humana.
Decreto Estadual nº 8.634 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto de Educação e Cidadania (IEC).
Decreto Estadual nº 8.611 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Associação Educacional Ser Saudável
Decreto Estadual nº 8.605 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto Brasileiro de Gestão Hospitalar (IBGH)
Decreto Estadual nº 8.602 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto de Capacitação Social e Profissional (ICASOP)
Decreto Estadual nº 8.566 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto Goiás Brasil (IGB)
Decreto Estadual nº 8.565 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Associação Educacional de Goiânia (AEG)
Decreto Estadual nº 8.558 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Associação Nacional de Ensino e Cultura (EDUCAR)
Decreto Estadual nº 8.557 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto de Gestão em Educação (IDGE)
Decreto Estadual nº 8.556 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Grupo Tático Resgate (GTR)
Decreto Estadual nº 8.555 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto Brasil Central de Educação e Saúde (IBCES)
Decreto Estadual nº 8.541 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Fundação Antares de Ensino Superior, Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão (FAESPE)

Decreto Estadual nº 8.538 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto Brasileiro de Educação e Gestão Ambiental (IBEG)
Decreto Estadual nº 8.537 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto Consolidar (CONSOLIDAR)
Decreto Estadual nº 8.532 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Associação Educacional Olimpo (OLIMPO)
Decreto Estadual nº 8.510 de 2015.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto de Educação, Cultura e Meio Ambiente (ECMA)
Decreto Estadual nº 8.509 de 2015.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade INOVE (INOVE)
Decreto Estadual nº 8.447 de 2015.	Qualifica como Organização Social de Educação, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade Instituto Brasileiro de Cultura, Educação, Desporto e Saúde (IBRACEDS)
Decreto Estadual nº 8.813 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Desenvolvimento Tecnológico e de Educação Profissional e Tecnológica, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade que especifica (CEGECON).
Decreto Estadual nº 8.624 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Desenvolvimento Tecnológico e de Educação Profissional e Tecnológica, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade que especifica (CENTEDUC).
Decreto Estadual nº 8.600 de 2016.	Qualifica como Organização Social de Desenvolvimento Tecnológico e de Educação Profissional e Tecnológica, no âmbito do Estado de Goiás, a entidade que especifica (REGER).
Portaria n. 3.388 de 2016.	Institui à Comissão de Seleção, com a finalidade de prestar auxílio administrativo, operacional, proceder ao recebimento e julgamento das propostas de trabalho apresentadas por organizações sociais de educação interessadas em participar do Chamamento Público nº 003/2016, da Secretaria de Estado de Educação.
Portaria n. 1.692 de 2016.	Designar o Procurador do Estado, OBERDAN HUMBERTO RODRIGUES VALLE, como representante da Secretaria de Estado da Casa Civil na Comissão Especial com atuação específica no âmbito das organizações sociais.
Portaria n. 15 de 2016.	Designar o Procurador do Estado, RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, como representante da Secretaria de Estado da Casa Civil na Comissão Especial com atuação específica no

	âmbito das organizações sociais
Despacho n. 596 /2015.	PROCESSO No 201500006020341, quanto à transferência da gestão de unidades escolares da rede pública estadual a organizações sociais de educação, por meio da celebração de contratos de gestão – art. 6º, parágrafo único, da Lei estadual nº 15.503/05.
Resolução Normativa 013/2017 TCE GO	Dispõe sobre a fiscalização da qualificação de entidades como organizações sociais, da formalização e da execução dos contratos de gestão firmados pelo Estado de Goiás, e regulamenta as prestações de contas anuais a serem disponibilizadas aos órgãos ou entidades supervisoras e dá outras providências.
Lei nº 18.969, de 2015.	Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015 /2025 e dá outras providências.
Lei nº 13.564, de 1999.	Estipula que o diretor seja eleito por voto direto, secreto e facultativo pela comunidade escolar.
Decreto n. 8.861, de 2016	Dispõe sobre medidas de redução de gastos com pessoal e dá outras providências.
DOCUMENTOS DA SEDUCE-GO	
Chamamento público n. 001/2016 e documentos correspondentes. MACRORREGIÃO ANÁPOLIS (SEM OS QUALIFICADA)	Nº Processo: 2015.0000.603.3387 Objeto: Seleção de organização social, qualificada em educação no âmbito deste Estado, para celebração de Contrato de Gestão objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas, de apoio para a implantação e implementação de políticas pedagógicas definidas pela SEDUCE nas Unidades Educacionais da Rede Pública Estadual de Ensino, Macrorregião IV Anápolis, conforme condições especificadas no Instrumento e seus Anexos.
Chamamento público n. 003/2016 e documentos correspondentes. MACRORREGIÃO ANÁPOLIS (SUB JUDICE)	Nº Processo: PROCESSO Nº 2016.0000.601.8187 Objeto: Seleção de organização social, qualificada em educação no âmbito deste Estado, para celebração de Contrato de Gestão objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas, de apoio para a implantação e implementação de políticas pedagógicas, definidas pela SEDUCE, nas Unidades Educacionais da Rede Pública Estadual de Ensino, Macrorregião IV Anápolis, conforme condições especificadas neste Instrumento e seus Anexos.
Chamamento público n. 002/2017 e documentos correspondentes. LUZIÂNIA/NOVO GAMA	Nº Processo: 2016.0000.604.0392 Objeto: Contrato de Gestão objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas e de apoio, para a implantação e implementação de políticas pedagógicas, definidas pela SEDUCE,

	nas Unidades Educacionais da Rede Pública Estadual de Ensino, Macrorregião V – Luziânia/Novo Gama.
Chamamento público n. 001/2017 e documentos correspondentes. ÁGUAS LINDAS/PLANALTINA	Nº Processo: 2016.0000.604.0391 Objeto: Chamamento Público nº 001/2017, destinado à celebração de Contrato de Gestão objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas, de apoio para a implantação e implementação de políticas pedagógicas, definidas pela SEDUCE, nas Unidades Educacionais da Rede Pública Estadual de Ensino, Macrorregião VIII - Águas Lindas/Planaltina. Interessado: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE.
Portaria Nº 0031/2017-GAB/SEDUCE	Portaria de reordenação das subsecretarias do SEDUCE-GO.
DOCUMENTOS E NOTÍCIAS DO MP-GO	
Recomendação do MP-GO, MPC-GO e MPF (16/02/2016)	Ministério Público do Estado de Goiás, o Ministério Público Federal e o Ministério Públicos de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, no cumprimento de suas funções institucionais, vêm perante V. Exa. RECOMENDAR que o edital de chamamento público n.º 01/2016 seja adiado até que sejam atendidos os pontos desta recomendação.
Inquérito Civil Público nº 01/2016 (26/02/2016)	Ação civil pública com pedido de liminar.
Ação Civil Pública nº 201600670851 (15/03/2016)	O Ministério Público requer: o reexame da MEDIDA LIMINAR, para SUSPENDER O EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2016.
MP obtém liminar que proíbe a participação da AEG em seleção de OS em Goiás (22/11/2018)	Acatando pedido do promotor de Justiça Fernando Krebs, a juíza Patrícia Bretas proibiu a participação da Associação Educacional de Goiânia (AEG) em qualquer procedimento de seleção de organização social e também de firmar contrato de gestão com o Estado de Goiás até o julgamento final do processo.
A pedido do MP, Justiça concede liminar suspendendo qualificação de grupo educacional como OS (06/09/2018)	Foi concedida, nesta quinta-feira (6/9/2018) liminar que suspende o Decreto nº 8.532, de 13 de janeiro de 2016, que qualificou a Associação Educacional Olimpo como organização social (OS) da educação.
Liminar garante ao MPMGO e MP de Contas suspensão de chamamento de OS para escolas do Entorno do DF (10/07/2018)	Em ação movida pelo Ministério Público de Goiás e pelo Ministério Público de Contas (MPC) junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a juíza Flávia Zuza suspendeu liminarmente o Chamamento Público nº 2/2017 e seus efeitos, caso já decorrida a homologação ou contratação de Organização Social (OS) para gerir a Macrorregião V – Luziânia/Novo Gama.
MP aciona novamente o Estado e OS da	Mais uma ação do Ministério Público questiona

Educação por irregularidades no processo de qualificação (08/03/2018)	o processo de qualificação de OS para a área de Educação, visando impedir a participação da entidade nas seleções do Estado.
Decisão suspende mais um chamamento destinado à contratação de OS para gestão escolar (26/10/2017)	Está suspenso, por ordem judicial da juíza Patrícia Moraes Costa Velasco, da comarca de Santo Antônio do Descoberto, o Chamamento Público nº 1/2017, destinado a transferir para organizações sociais o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas de escolas da rede pública estadual de Águas Lindas e Planaltina - Macrorregião VIII.
Em coletiva, promotores explicam ação contra implantação de OSs na Educação (14/09/2017)	Os promotores de Justiça do Ministério Público de Goiás Fernando Krebs e Fabiana Zamalloa, e a procuradora do Ministério Público de Contas, Maísa de Castro Barbosa, concederam entrevista coletiva a diversos órgãos de imprensa na tarde desta quinta-feira (14/9), quando explicaram com maior profundidade a ação conjunta proposta pelo MP-GO e MPC junto ao TJ-GO, na tarde de quarta-feira (13/9), movida contra o Estado de Goiás e a Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduce).
Ação conjunta do MP-GO e MPC visa anular contratos de gestão com OSs da Educação na região do Entorno (14/09/2017)	Uma ação conjunta do Ministério Público de Goiás e do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado foi movida contra o Estado de Goiás e a Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás requerendo liminarmente a suspensão do Chamamento Público nº 1/2017, destinado a transferir para organizações sociais o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas para implantação de políticas pedagógicas definidas pela Seduce nas unidades educacionais da Macrorregião VIII – Águas Lindas/Planaltina.
MP-GO, MPF e MP de Contas recomendam anulação de aviso de chamamento de OS para educação (14/08/2017)	O Ministérios Públicos de Goiás, Federal e o MP junto ao Tribunal de Contas de Goiás expediram recomendação conjunta à secretária estadual de Educação, Raquel Teixeira, para que anule o Aviso de Chamamento Público nº 1/2017, destinado a transferir para organizações sociais o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas de escolas da rede pública estadual de Águas Lindas e Planaltina - Macrorregião VIII.
Promotores alertam em audiência sobre possível inconstitucionalidade em concessão da gestão escolar (26/04/2017)	Integrantes do Ministério Público de Goiás participaram ontem (25/4) de audiência pública promovida pela Secretaria Estadual de Educação (SES) para esclarecimentos à população sobre a proposta de transferência da gestão de escolas públicas da Macrorregião VII, de Águas Lindas/Planaltina, para organizações sociais (OSs).
Promotores pedem à Seduce detalhamento do	A Secretaria de Estado da Educação, Cultura e

projeto de transferência da gestão de escolas do Entorno (04/04/2017)	Esporte de Goiás (Seduce) apresentou, na manhã desta terça-feira (4/4), a membros do Ministério Público de Goiás, do Poder Judiciário e da prefeitura de Águas Lindas de Goiás o projeto de gestão compartilhada na educação.
Juíza acolhe pedido do MP e suspende edital de chamamento de OSs para assumir gestão de escolas (02/01/2017)	Acolhendo pedido liminar feito pelo Ministério Público de Goiás, a juíza Eliana Xavier Jaime determinou a suspensão do Edital de Chamamento Público nº 3/2016, destinado à seleção de Organizações Social (OS) na área da educação para celebração de contrato de gestão de unidades escolares da rede pública estadual.
Estado e Seduce são acionados por irregularidades no edital para contratação de OS na área da educação (20/10/2016)	A promotora de Justiça Carla Brant propôs ação civil pública contra o Estado de Goiás e a Secretaria de Estado da Educação, Cultura, Lazer e Esporte (Seduce), em razão de irregularidades e inconstitucionalidade no Edital de Chamamento Público nº 3/2016 para contratação de Organização Social (OS) na área da educação, em Anápolis.
Recomendação expedida por MPs quer adiar chamamento de OSs para assumir gestão de escolas (16/02/2016)	Integrantes do Ministério Público de Goiás, do Ministério Público Federal e do MP de Contas do Estado (que atua junto ao TCE) expediram recomendação conjunta à secretária estadual de Educação, Raquel Teixeira, para que seja adiado o Edital de Chamamento Público nº 1/2016.
INFORMATIVOS	
Seduce extingue núcleo responsável pelas OSs na Educação (11/01/2019)	A secretária de Educação, Cultura e Esporte (Seduce), Fátima Gavioli, anunciou a extinção do núcleo de Monitoramento da Gestão Compartilhada. O departamento era responsável por assuntos relacionados à implantação de Organizações Sociais (OSs) nas escolas, projeto criado pela gestão anterior.
“Ter uma mulher candidata a vice simboliza respeito à democracia” (07/09/2018)	Entrevista de Raquel Teixeira ao Jornal Opção após deixar a SEDUCE-GO para concorrer como vice-governadora do estado de Goiás.
Justiça libera chamamento para escolas, mas projeto só será discutido após eleições (14/08/2018)	A desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis, do TJ-GO, suspendeu decisão judicial que impedia o chamamento de organizações sociais (OSs) para a gestão de 14 escolas nas cidades de Luziânia e Novo Gama, no Entorno de Brasília. O agravo de instrumento retira os efeitos da suspensão do edital e permite que o governo dê prosseguimento à contratação das entidades. No entanto, o governador José Eliton (PSDB), candidato à reeleição, decidiu que não será levado adiante nenhum procedimento durante o atual ano letivo e que o projeto só será discutido tendo em vista as aulas da rede estadual em 2019.

Comitiva da Seduce vai aos EUA para discutir Educação (27/10/2016)	Liderada pela secretária de Educação, Cultura e Esporte, Raquel Teixeira, uma comitiva goiana embarca neste final de semana para os Estados Unidos a convite do Banco Mundial. O objetivo é ampliar o conhecimento sobre ensino e gestão de escolas. Os representantes do governo goiano também irão conhecer in loco o funcionamento das chamadas charter schools e apresentarão detalhes sobre como está a implantação da gestão compartilhada com Organizações Sociais (OSs) nas escolas públicas estaduais.
Nota à sociedade (05/01/2017)	Esclarecimento sobre a Decisão Judicial que suspendeu, por meio de liminar, o Chamamento 003/2016 para a contratação de Organização Social destinada a promover Gestão Compartilhada em 23 Escolas da Regional de Anápolis.
Raquel Teixeira concede entrevista ao Jornal Opção (26/02/2017)	Secretária de Educação, Cultura e Esporte, Raquel Teixeira, concedeu entrevista ao Jornal Opção, esta semana. A extensa conversa com os jornalistas: Cezar Santos, Euler de França Belém e Augusto Diniz, tratou de vários assuntos relacionados às três áreas de gestão da pasta como melhoria na qualidade do ensino, investimentos em cultura e programas voltados ao esporte.
Seduce debate gestão compartilhada em Luziânia (19/05/2017)	A secretária Raquel Teixeira, que presidiu a audiência, iniciou os trabalhos fazendo uma detalhada exposição sobre o modelo de gestão compartilhada com OSs. Em sua fala, a secretária frisou que, embora o Índice da Educação Básica (Ideb) do Estado de Goiás seja o melhor do País no conjunto das séries, a transformação proposta visa entregar aos alunos da rede pública estadual uma oportunidade de aprendizado comparável à das melhores unidades de ensino privadas.
OS na Educação é debatida em Águas Lindas com a presença do MP e Raquel Teixeira (25/05/2017)	A Secretaria de Educação, Cultura e Esporte (Seduce) promoveu nesta terça-feira, 25/4, uma audiência pública em Águas Lindas sobre o projeto de gestão compartilhada com Organizações Sociais na região do Entorno do Distrito Federal. Além da secretária Raquel Teixeira, participaram da audiência os promotores do Ministério Público Daniel Pessoa (Águas Lindas), Ana Carolina Falconi (Santo Antônio do Descoberto) e Vanessa Barbosa (Novo Gama), a presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (Sintego), Bia de Lima, a subsecretária regional de Águas Lindas, Solange Viges, e autoridades da região.
Reunião técnica instrui OSs sobre edital de chamamento (10/08/2017)	A Secretaria de Educação, Cultura e Esporte (Seduce) realizou uma reunião técnica com representantes de Organizações Sociais (OSs)

	<p>já qualificadas para atuarem na Educação. Em pauta, esclarecimentos sobre o edital de chamamento para gestão compartilhada de 11 escolas da Macrorregião Águas Lindas/Planaltina, que está em andamento.</p>
<p>Chamamento das OSs: abertura de envelopes será nesta segunda-feira (19/08/2017)</p>	<p>Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduce) comunica que a sessão pública de abertura dos envelopes e análise documental das organizações sociais para o chamamento público 01/2017 (11 escolas da Macrorregião de VIII – Águas Lindas/Planaltina) ocorrerá nesta segunda-feira, 21/08, às 9h.</p>
<p>OSs são inabilitadas na fase documental do chamamento para Águas Lindas e Planaltina (21/08/2017)</p>	<p>Os documentos do Instituto Brasileiro de Cultura, Educação, Desporto e Saúde (Ibraceds) e do Instituto Destra de Educação foram analisados pela Comissão de Seleção da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduce). Essa comissão foi presidida pelo superintendente Executivo de Educação, Marcos das Neves, e formada pelo professor Luís Antônio Araújo, a representante da Secretaria de Saúde, Célia Regina Dias da Cunha, e o chefe do Núcleo de Monitoramento da Gestão Compartilhada, Ademar Rodrigues.</p>
<p>Perguntas e respostas sobre Organizações Sociais (2017)</p>	<p>Perguntas e respostas sobre Organizações Sociais direcionadas à estudantes, pais de alunos, professores, diretores e sociedade no geral.</p>
<p>Raquel Teixeira faz prestação de contas da Seduce e já planeja 2017: “Investimentos garantidos” (21/12/2016)</p>	<p>A secretária de Educação, Cultura e Esporte (Seduce), Raquel Teixeira, convidou toda a imprensa goiana para apresentar o Relatório de Gestão 2016.</p>
<p>Novas possibilidades para a Educação são tema de <i>workshop</i> (20/12/2016)</p>	<p>Professores, diretores, membros de organizações sociais e a equipe da Secretaria Estadual de Educação, Cultura e Esporte (Seduce Goiás) se reuniram nessa sexta-feira, 16/12, para o 2º <i>Workshop</i> Organizações Sociais na Educação. Realizado no auditório Jacy Campos Neto, no Setor Santo Antônio, o evento foi aberto pela secretária Raquel Teixeira e, em seguida, teve a palestra do especialista em Charter School nos EUA, Alex Medler.</p>
<p>Raquel Teixeira dá detalhes sobre novo edital das OSs (21/06/2016)</p>	<p>A secretária de Educação, Cultura e Esporte, Raquel Teixeira, recebeu a imprensa em seu gabinete na tarde desta terça-feira, 21/6, para fazer um balanço sobre a troca de experiências com equipe técnica do Banco Mundial, que está em Goiânia há duas semanas. A titular aproveitou a oportunidade para falar sobre o andamento do processo de seleção da organização social que vai administrar 23 escolas ligadas à Subsecretaria de Anápolis. Também explicou as mudanças no edital e a criação de um núcleo que vai acompanhar a implantação da gestão compartilhada na</p>

	Educação a partir do segundo semestre deste ano.
Secretária esclarece sobre a destinação do Fundeb para escolas com OSs (04/03/2016)	Além de apresentar o balanço da gestão da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduce) de 2015, a titular da pasta, Raquel Teixeira, informou sobre o andamento da escolha da Organização Social que vai gerir as 23 escolas ligadas à subsecretaria de Anápolis e esclareceu como será o repasse dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
O que você precisa saber sobre as OSs na educação (16/12/2015)	Dúvidas sobre o modelo de gestão compartilhada entre Estado e Organizações Sociais (OS) na Educação de Goiás ainda são frequentes. A Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduce) esclarece esses questionamentos
“Nunca estive demissionária e o governador confia em meu trabalho” (11/07/2015)	Secretária de Educação, Cultura e Esporte afirma que não é contra a implantação de OSs ou PPPs nas escolas, ressaltando que o processo pedagógico continuará sob comando de sua pasta.

FONTE: O autor.

ANEXOS

FIGURA 6 - UNIDADES ESCOLARES ALVO DOS EDITAIS 001/2016 E 003/2016

SEDUCE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO,
CUIABÁ e TERESÓPOLIS
SUPERINTENDÊNCIA EXECUTIVA
DE EDUCAÇÃO - SEDUCE



23 Unidades Escolares

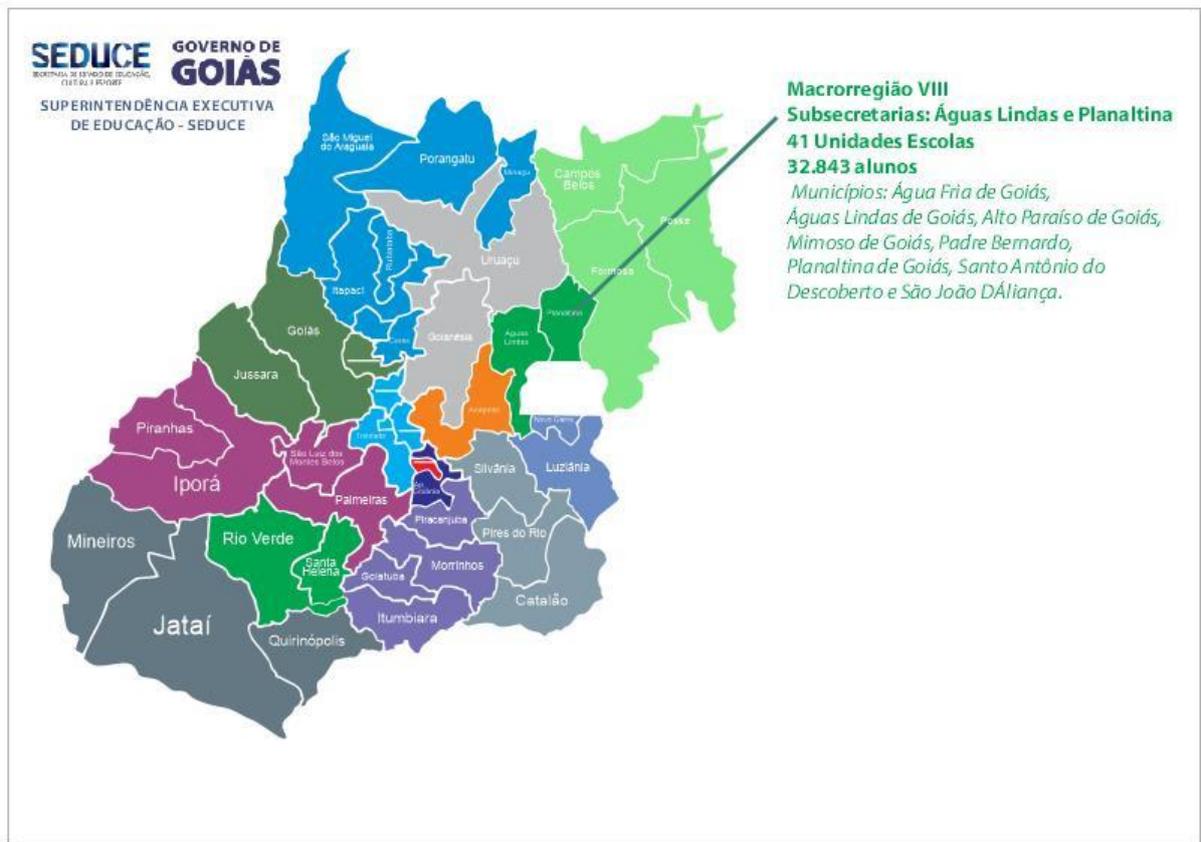
Abadiânia - 01
Alexânia - 01
Anápolis - 18
Nerópolis - 01
Pirenópolis - 02

16.569

Estudantes matriculados em 2016

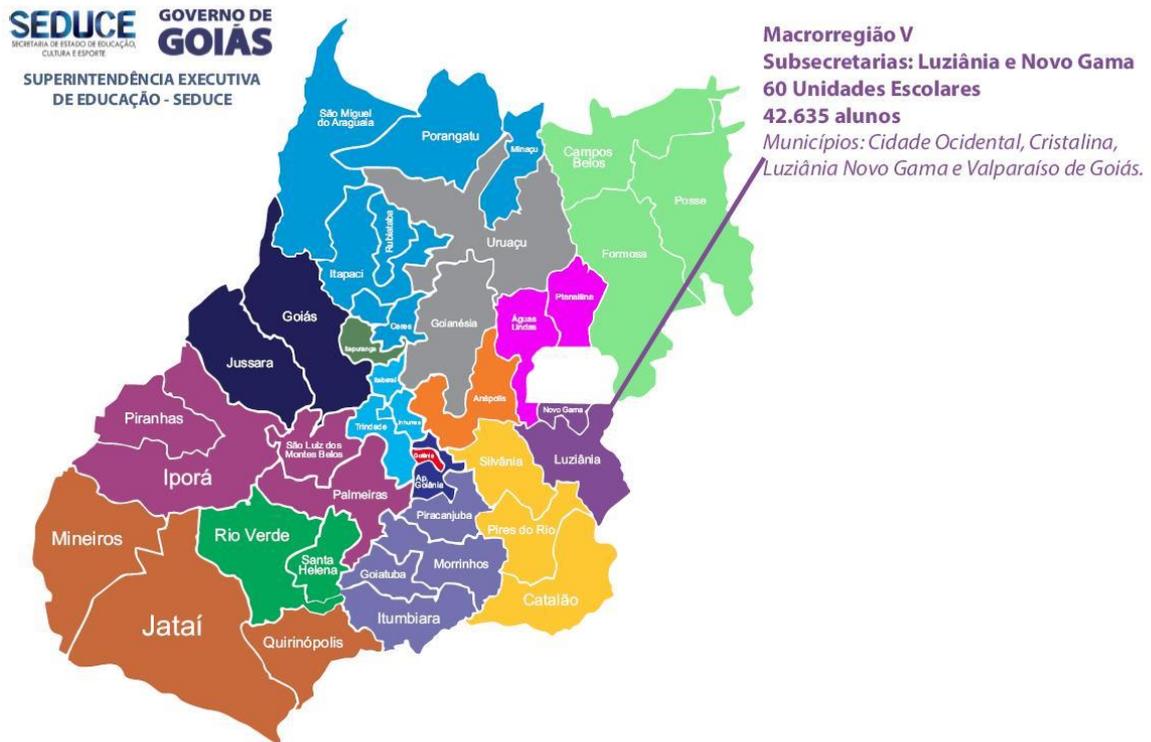
FONTE: SEDUCE-GO (2016d; 2016g).

FIGURA 7 - UNIDADES ESCOLARES ALVO DO EDITAL 001/2017



FONTE: SEDUCE-GO (2017c).

FIGURA 8 - UNIDADES ESCOLARES ALVO DO EDITAL 002/2017



FONTE: SEDUCE-GO (2017d).