

A (NÃO) IMPLEMENTAÇÃO DE ESCOLAS CHARTER EM GOIÁS: UMA ANÁLISE DA TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

LA (NO) IMPLEMENTACIÓN DE ESCUELAS CHARTER EN GOIÁS: UN ANÁLISIS DEL INTENTO DE IMPLEMENTAR UN PROGRAMA Y SUS CONSECUENCIAS

THE (NON)IMPLEMENTATION OF CHARTER SCHOOLS IN GOIÁS: AN ANALYSIS OF THE ATTEMPT TO IMPLEMENT A PROGRAM AND ITS CONSEQUENCES

Henrique Dias Gomes de NAZARETH¹

RESUMO: O presente texto é fruto de uma pesquisa de doutorado que analisou o Programa de Contratos de Gestão com Organizações Sociais na educação básica de Goiás. Desenvolveu-se, por meio de uma pesquisa qualitativa com análise documental, tendo como fontes editais, minutas de contratos, ações do ministério público, reportagens e entrevista concedidas aos veículos de comunicação. O principal objetivo aqui é entender a tentativa de implementação do programa, descrevendo suas nuances e analisando seus desdobramentos. Ao discutir sobre as lições que podem ser extraídas a partir do caso acredita-se que a análise do programa e seu desfecho pode contribuir com pesquisadores interessados em compreender e resistir aos avanços de movimentos privatizantes na educação pública brasileira. Em suma, o artigo é sobre um programa que não foi efetivamente implementado, mas que, a despeito disso, apresenta consequências e desdobramentos para o avanço de políticas privatizantes identificadas com as charter schools no contexto brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Escolas Charter. Implementação de políticas públicas. Privatização da Educação. Organizações sociais na educação.

RESUMEN: Este texto es el resultado de una investigación doctoral que analizó el Programa de Contratos de Gestión con Organizaciones Sociales en educación básica de Goiás. Se desarrolló, a través de una investigación cualitativa con análisis documental, teniendo como edictos fuentes, borradores de contratos, actuaciones del ministerio público, informes y entrevistas concedidas a los medios de comunicación. El objetivo principal aquí es comprender el intento de implementar el programa, describiendo sus matices y analizando sus consecuencias. Al discutir las lecciones que se pueden extraer del caso, se cree que el análisis del programa y su resultado puede contribuir a los investigadores interesados en comprender y resistir los avances de los movimientos de privatización en la educación pública brasileña. En cierto modo, el artículo trata sobre un programa que no ha sido implementado de manera efectiva, pero que, a pesar de esto, presenta consecuencias y consecuencias para el avance de las políticas de privatización identificadas con las escuelas Charter en el contexto brasileño.

PALABRAS CLAVE: Escuelas Chárter. Implementación de Políticas Públicas. Privatización de la educación. Organizaciones sociales en educación.

¹ Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Professor Adjunto. Doutorado em Educação (UNIRIO). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9833-0010>. E-mail: henrique.dias@edu.unirio.br

ABSTRACT: *The present text is the result of a doctoral research that analyzed the Program of Management Contracts with Social Organizations in basic education in Goiás. It was developed through a qualitative research with document analysis, using as sources edicts, draft contracts, actions of the Public Ministry, reports and interviews granted to the media. The main objective here is to understand the attempt to implement the program, describing its nuances and analyzing its unfoldings. By discussing the lessons that can be extracted from the case, it is believed that the analysis of the program and its outcome can contribute to researchers interested in understanding and resisting the advances of privatization movements in Brazilian public education. In sum, the article is about a program that was not effectively implemented, but that, in spite of this, presents consequences and developments for the advance of privatizing policies identified with charter schools in the Brazilian context.*

KEYWORDS: *Charter schools. Public policy implementation. Privatization of Education. Social organizations in education.*

Introdução

O presente texto é fruto de uma pesquisa de doutorado que analisou o Programa de Contratos de Gestão com Organizações Sociais na educação básica de Goiás. A partir de pesquisa qualitativa por meio de análise documental, a pesquisa englobou os editais lançados pelo governo do Estado de Goiás, minutas de contratos, ações do ministério público, reportagens e entrevista concedidas aos veículos de comunicação. Assim, foi possível entender os pressupostos, desenhos e trajetórias que fizeram parte da formulação e da tentativa de implementação do programa.

O programa investigado foi inspirado nas *charter schools* estadunidenses e pretendia privatizar a gestão de cerca de 30% das escolas estaduais de Goiás que passariam a ser administradas por Organizações Sociais (OSs) e monitoradas pela Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE-GO) por meio de contratos de gestão.

Lançado no final de 2015, era previsto que o Programa de Contratos de Gestão com OSs iniciasse no ano letivo de 2016, entretanto, disputas judiciais fizeram com que ele não fosse implementado da forma como fora concebido. Nesse tempo, houve decisões desfavoráveis ao governo de Goiás que chegou a selecionar as OSs, mas teve os editais embargados. O Ministério Público de Goiás (MP-GO) apontou fragilidades e inconstitucionalidades que acabaram fazendo com que os contratos de gestão não fossem implementados nas escolas regulares.

Um dos problemas apontados foi a violação da determinação constitucional de valorização dos profissionais da educação, já que o programa permitiria que até 70% do corpo docente e 100% do pessoal administrativo fosse contratado pelas OSs, sem vínculo direto com o Estado. Outra questão alvo de questionamentos estava relacionada ao conflito entre o

princípio da gestão democrática e o modelo de gestão privada proposto. Somando-se a isso, a in experiência das OSs na gestão da educação pública foi outro fator que contribuiu para o fracasso do programa.

Este artigo descreverá as principais ações do governo na tentativa de implementação do programa e pretende apresentar os eventos que ajudam a entender o 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.

O objetivo principal é descrever as nuances da tentativa de implementação do Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás (2015-2019) para compreender o avanço de movimentos privatizantes na educação pública brasileira e processos de implementação de políticas públicas. Como objetivos específicos, o artigo buscou analisar os desdobramentos do programa e discutir sobre as lições que podem ser tiradas a partir do caso.

Ao analisar a política inspirada nas *charter*, o foco do artigo está voltado para as fases da formulação e da implementação. Mesmo sem nunca ter chegado às escolas, as ações do governo na tentativa de implementar o programa fizeram parte da fase de implementação e, como poderá ser notado mais adiante, exigiram o redesenho da política. Em suma, o artigo é sobre um programa que não foi efetivamente implementado, mas que apresenta consequências e desdobramentos para o avanço de políticas privatizantes identificadas com as *charter schools* no contexto brasileiro.

Inspiração e desenho do programa

O Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás foi inspirado nas escolas *charters* dos EUA, seus formuladores visitaram escolas *charters* estadunidenses e receberam especialistas² que ofereceram consultoria para a Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE-GO), diretores de escolas e representantes de Organizações Sociais (OSs).

² Entre os especialistas estavam: Alex Medler, técnico do Banco Mundial (BM), consultor em reformas educacionais e especialista em escolas *charters* nos Estados Unidos; Martin Carnoy e David Plank, pesquisadores da Universidade de Stanford e consultores de organizações como BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Fundação Ford.

Em resumo, o modelo *charters* se refere a escolas públicas, financiadas com recursos públicos e geridas por organizações privadas. Em tradução livre *charter* significa licença ou alvará. Ou seja, é a autorização que uma entidade privada recebe para gerir escolas públicas.

Os formatos de *charters* são múltiplos, pois a proposta formulada no final dos anos 1980 por Budde (1988) defende a ideia de que escolas públicas com mais autonomia frente à regulação estatal são capazes de prover um serviço educacional melhor. Autonomia para escolher currículos, para formular propostas pedagógicas, para contratar e para demitir educadores, estão entre os argumentos para a adoção do modelo. Essa era a concepção original, porém, ao contrário do que pregam os defensores das *charters*, com o fortalecimento de sistemas de avaliação em larga escala, essas escolas passaram a gozar apenas de uma autonomia relativa, pois estavam vinculadas a uma maior responsabilização (ADRIÃO, 2014).

Posteriormente, as *charter* foram vistas como possibilidades de fomentar um mercado lucrativo com grandes transferências de verbas públicas para o setor privado. Além de servirem como alternativa para famílias que reivindicavam o direito de escolha da escola de seus filhos, pois, ao contrário das outras escolas públicas, nos EUA, as escolas *charters* não se submetem à matrícula por georreferenciamento (NAZARETH, 2019).

No Brasil, a participação de entes privados na oferta e gestão da educação pública não é novidade. Há décadas existem convênios para oferta na educação infantil, porém, nos últimos anos ocorre a ampliação da gestão privada da escola pública para outras etapas da escolaridade. Além da iniciativa goiana, que será abordada neste texto, recentemente foram implementados modelos inspirados nas *charter* em Porto Alegre (Escolas Comunitárias no Ensino Fundamental) e Minas Gerais (Projeto Somar).

O Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás se diferencia de outras iniciativas brasileiras na medida que pretendia transferir a gestão de uma parcela significativa de escolas estaduais já em funcionamento. Se o processo tivesse transcorrido como esperado pelos formuladores, 30% das escolas seriam geridas por OSs recém qualificadas. Cada OS ficaria responsável por gerir “pequenas redes” regionais. Uma única OS ficaria a gestão de 23 escolas na macrorregião de Anápolis; outra seria a gestora de 11 unidades na macrorregião de Águas Lindas/Planaltina; enquanto outra se encarregaria de 14 escolas de Luziânia/Novo Gama.

O desembolso anual previsto para o programa seria de, aproximadamente, 150 milhões de reais, com 38.460 estudantes impactados. Entre 2016 e 2017 foram publicados editais de

chamamento público com a finalidade de selecionar as entidades que assinariam Contratos de Gestão com o Estado de Goiás.

Tentativas de implementação

No final de 2015, o governo goiano tentou entregar a gestão de parte de suas escolas para organizações sociais (OS) recém qualificadas. Apesar de ter sido tratado como tema prioritário pela SEDUCE-GO, a implementação sofreu com entraves e resistências que não permitiram sua efetivação. Houve resistência de professores e estudantes, e, principalmente, uma forte atuação do Ministério Público de Goiás que conseguiu impugnar os editais de seleção das OSs. Por fim, o modelo foi implementado apenas nas escolas profissionais.

Desde o início de 2015, circularam notícias na mídia acerca da intenção do governo goiano de implantar os contratos de gestão na educação. Durante o ano, foram realizados estudos de viabilidade e visitas a países como 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, comissões e grupos de trabalho foram criadas com o objetivo de formular o programa, realizar os procedimentos para disciplinar a seleção e para julgar as propostas apresentadas pelas organizações sociais. Assim, em 29 de dezembro de 2015, foi publicado o edital de Chamamento Público (001/2016).

Seguindo os trâmites previstos no edital, as OSs entregaram a documentação para habilitação e apresentaram as propostas técnicas e financeiras. Após análise, foi sugerido à Comissão Especial que todas as entidades fossem desclassificadas por não alcançarem a pontuação mínima.

As organizações demonstraram despreparo para atender as exigências e não apresentaram planos consistentes para a implantação do modelo gerencial, para a implementação do modelo pedagógico da SEDUCE-GO e a para inovação pedagógica e tecnológica, dentre outros critérios.

Com todas as OSs reprovadas, a SEDUCE-GO optou por realizar um novo chamamento e para tentar garantir a apresentação de propostas adequadas, organizou *workshops* e reuniões técnicas para orientar as OSs.

Ao menos três eventos desse tipo aconteceram. Foram *workshops* que funcionaram para guiar os sujeitos envolvidos na implementação do programa (OSs, subsecretários, diretores e

professores). A necessidade de realização de eventos como esses foi uma das mudanças que os formuladores realizaram na tentativa de viabilizar o programa. A incompetência das OSs para apresentar propostas que atendessem aos padrões mínimos estabelecidos levou o governo goiano a atuar também na preparação das entidades.

Assim, para observadores atentos, já havia aqui um indício de que um dos principais pressupostos dos formuladores estava equivocado, afinal, o programa foi apresentado para a sociedade como um meio de levar para escolas públicas a suposta eficiência de gestão dos empresários³. Como acreditar que as OSs seriam mais competentes para gerir redes regionais com dezenas de escolas se elas não eram capazes de apresentar projetos adequados ou de comprovar experiências na área?

Resistências e inconsistências do programa

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 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 economicidade e à previsão de uso

³ Na época de lançamento do programa, a secretária de educação, Raquel Teixeira, concedeu entrevista ao jornal Folha de São Paulo onde afirmou que: “eles [empresários] estudaram economia, administração de empresas. Entendem mais de administração do que nós, educadores” (TAKAHASHI, 2015, n.p., acréscimo nosso).

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 (BRASIL, 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 CLT. O que o governo goiano apresentava ia no sentido contrário ao da valorização como consta no Inciso V do Art. 206 da CF/88 (BRASIL, 1988). 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 (GOIÁS, 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 (GOIÁS, 2016).

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 renuncie ao sigilo bancário.

Fica evidente que o governo goiano acreditava poder utilizar o dinheiro do FUNDEB para remunerar os profissionais vinculados aos “parceiros” privados. O que revelou o despreparo dos formuladores do programa. O problema, além de ter sido objeto de contestação do MP-GO, também foi questionado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás (SINTEGO, 2016). O sindicato realizou uma consulta ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sobre a utilização dos recursos e o FNDE respondeu

que os recursos “se destinam 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” (SINTEGO, 2016, p. 5). A manifestação do FNDE também elucida que para o emprego da verba do FUNDEB o profissional deve estar vinculado diretamente ao ente federado, por isso, a contratação via OSs não poderia ser custeada com esses recursos.

Nesse ponto a SEDUCE-GO foi obrigada a recuar. Os editais publicados posteriormente já não traziam a exigência de abertura de conta para movimentação de dinheiro do FUNDEB. Além disso, foram incluídas notas explicitando que não seriam repassados recursos do fundo para a OS.

Nos anos previstos para implementação do programa, 2016, 2017 e 2018, os recursos provenientes do fundo representavam mais da metade do orçamento da SEDUCE-GO, sobrando cerca 41% (2016), 43% (2017) e 41% (2018). Dessa perspectiva ainda seria matematicamente possível transferir a gestão de 30% da rede para as Organizações Sociais mesmo sem os recursos do FUNDEB. O que não se aplica a qualquer rede de ensino, pois muitas não contam com outras fontes significativas de verbas. É preciso considerar ainda que nas escolas geridas pelas OSs uma parte dos professores (no mínimo 30%) continuaria vinculada ao Estado e poderia ser remunerada pelo fundo.

A questão do FUNDEB criou uma dificuldade para a implementação e demandou o 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. Tanto que, posteriormente, na aprovação do Novo FUNDEB, houve diversas tentativas de incluir modelos semelhantes às *charter* no âmbito do fundo (NAZARETH, 2021).

Retornando para a manifestação do Ministério Público de Goiás (GOIÁS, 2016), os procuradores 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, no Despacho N. 596/2015 (GOIÁS, 2015), o governador Marconi Perillo (PSDB) deixa claro que a decisão já foi tomada.

O documento (GOIÁS, 2016) também questiona a notória capacidade profissional e a idoneidade moral das onze OSs credenciadas para atuar na área de educação do Estado. 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 notória capacidade profissional.

Apesar das recomendações dos ministérios públicos, o processo de seleção das OSs prosseguiu, porém sem êxito. Como visto anteriormente, o fracasso do primeiro edital não foi sacramentado somente pelos processos de resistências. A SEDUCE-GO tentou prosseguir com o processo de seleção, entretanto, as organizações demonstraram-se despreparadas, não sendo capazes de, ao menos, se aproximar da pontuação necessária para fazer jus ao contrato.

Desapontando o argumento dos formuladores, esse foi um sinal de que esses “empresários” não tinham propostas concretas para melhorar a gestão das escolas, apenas improvisos. O fato é que as OSs que concorreram aos certames 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 apenas 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 do MP-GO, a SEDUCE-GO focou seus esforços no lançamento de um novo edital, enquanto buscava orientar as organizações sociais para evitar o mesmo problema.

O segundo edital (003/2016) e as reformulações no desenho do programa

O edital de Chamamento Público 003/2016 foi a segunda versão do programa e apresentava algumas modificações com o objetivo de incorporar aprimoramentos necessários após as críticas e questionamentos iniciais. Essa versão tornava facultativa a visita técnica às escolas; previa a criação do Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Contratos de Gestão; e modificava os verbos dos itens que correspondem às atribuições pedagógicas das OSs. Por exemplo, onde antes afirmava que a organização deveria “planejar” (a formação continuada dos docentes), substituiu 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 de um 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

conseguia comprovar que o projeto garantiria a gestão democrática e continuava a ser alvo de críticas nesse quesito.

Com relação aos projetos específicos para as escolas, um exemplo de mudança no novo documento é que a OS iria manter 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 especificava melhor os indicadores a serem avaliados e criava alguns índices objetivos que não eram encontrados antes. A proficiência em Língua Portuguesa e Matemática passou a ser o foco da avaliação do contrato. Antes, considerava-se apenas o IDEB e o IDEGO. Outro índice incluído foi a Avaliação Dirigida Amostral⁴.

Na segunda versão, a secretaria publicou uma nota de esclarecimento tornando “obrigatória a apresentação de cópias das Certidões Negativas Criminais [...] para todos os dirigentes da OS” (SEDUCE-GO, 2016a, p. 1). Foi uma resposta aos questionamentos do MP-GO, que encontrou, nas OSs qualificadas, pessoas respondendo a processos por improbidade administrativa e até com condenações.

Na questão do desembolso do contrato de gestão, há modificações importantes. O edital passou a indicar a projeção de custo mensal por aluno, com base em cálculo apresentado no Anexo V do documento (SEDUCE-GO, 2016b). O custo era estimado em R\$351,11/aluno/mês (trezentos e cinquenta e um reais e onze centavos, por aluno, por mês), mesmo valor que era investido nas outras escolas.

A diferença entre as duas versões do programa é que a primeira solicitava 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 o cálculo ou como chegou aos valores.

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 era capaz de gerar uma economia significativa.

4 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.

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 (GOIÁS, 2015). Agora, as OSs não teriam que “fazer mais com menos”, teriam que “fazer mais com o mesmo”.

Em resumo, as modificações do Edital 003/2016 apresentavam a intenção de explicar 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 Gestão, Transparência e Resgate Social (GTR) foi a OS escolhida, pois foi a única que conseguiu atingir a pontuação mínima exigida no edital (setenta pontos). 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)⁵.

Apesar disso, o contrato de gestão não foi assinado. Isso, porque a juíza Eliana Xavier Jaime acolheu outro pedido de liminar do MP-GO e suspendeu também o segundo edital. O entendimento foi que, mesmo com algumas modificações no novo certame, as recomendações dos promotores não foram atendidas e que o novo chamamento apresentava 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 chamamento. Para o MP-GO, além de recém-qualificada, a entidade não apresentava qualquer registro de que tivesse experiência na área de educação.

Mesmo com a suspensão do edital, 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. Os dois editais lançados em 2017, enfrentaram os mesmos problemas judiciais, assim como também sofreram com a falta de OSs preparadas para assumir a gestão de escolas públicas⁶.

⁵ 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.

⁶ Não é possível trazer a análise dos editais de 2017 no espaço deste artigo, por isso, optou-se por apresentar os dois primeiros editais, onde ocorreram as mudanças mais significativas.

A não implementação e a incerteza do amanhã

Em agosto de 2018, o governo conseguiu a primeira, e única, vitória judicial que permitia a continuidade do processo relacionado ao edital de Luziânia/Novo Gama. Apesar disso, o governo decidiu só retomar a implementação do programa após as eleições. O que não ocorreu, já que a chapa sucessora não foi eleita.

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, a secretaria acreditava que o modelo criado era inovador e capaz de ultrapassar os entraves. Apesar de expor esse pensamento, nessa época, já se assumiam alguns problemas que, no fim, sacramentaram a não implantação do programa. Como pode ser observado na entrevista concedida por Raquel Teixeira (PSDB) ao Jornal Opção em 25/02/2017 (JORNAL OPÇÃO, 2017). A secretária admite tinha alguns receios, como a dificuldade de encontrar OSs competentes e a incompatibilidade das *charter* com a legislação educacional, porém, no momento da entrevista, Teixeira ainda demonstrava otimismo e afirmava que o programa seria implementado naquele ano.

Em 2018, Teixeira se licenciou do cargo de secretária para ser candidata a vice-governadora de Goiás. Novamente, ela assumiu 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 (TEIXEIRA, 2018).

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 implementação do programa. A estratégia para que OSs adquirissem experiências na gestão da educação pública, foi implantar programa semelhante na educação profissional, como um projeto-piloto não só para testar o modelo, mas também para testar as OSs.

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, foi indicada Fátima Gavioli (PSB) que em uma de suas primeiras ações anunciou a extinção do Núcleo de

Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Contratos de Gestão. Confirmando que o novo governo não pretendia dar continuidade ao programa. No entanto, não se tratava de divergência moral, pedagógica ou de entendimento jurídico. De acordo com Gavioli (SEDUCE-GO, 2019), os motivos eram de ordem financeira⁷.

Considerações finais

A partir do curso da tentativa de implementação do programa goiano surge uma indagação: apesar dos esforços empreendidos pelo governo, o que impediu que os contratos de gestão fossem implementados?

Raquel Teixeira (PSDB) 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. As entrevistas publicadas em jornais demonstraram que sempre houve 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.

A falta de OSs competentes foi apenas um dos motivos que impediu a implementação do programa. A inexistência de organizações sociais capazes já poderia ter sido constatada com a publicação de um edital de Procedimento de Manifestação de Interesse Social, instrumento que pode preceder o edital de chamamento público.

Um Procedimento de Manifestação de Interesse Social já indicaria ao poder público o que se constatou anos depois: faltavam entidades competentes para o que se desejava. Entretanto, os formuladores já estavam decididos a realizar a transferência da gestão e preferiram publicar já de início um edital de chamamento público.

Foi constatado ao longo da investigação que, já no primeiro edital, nenhuma OS foi capaz de apresentar uma proposta que contemplasse o mínimo exigido pela SEDUCE-GO. Para um observador atento essa já seria uma pista da falta de OSs capazes. Apesar disso, o governo continuou tentando a implementação e ofereceu eventos de formação para que as OSs apresentassem propostas melhores, o problema é que *workshops* não tornam organizações mais competentes e experientes, apenas as auxiliam no processo de concorrência.

⁷ O governo anterior havia deixado os funcionários da rede de educação sem salário em dezembro e 13º (décimo-terceiro), por isso a ordem era para cortar custos. Segundo Gavioli, “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).

De fato, apesar do grande número de entidades inscritas, as concorrências terminaram com a vitória das organizações que conseguiram apenas atingir a pontuação mínima exigida, e mesmo assim, a SEDUCE-GO defendia que elas deveriam gerir as escolas. Em nenhum momento a própria secretaria teve a iniciativa de 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 dos pressupostos 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.

Ao fim, mesmo sem a efetiva implementação, é possível notar que o programa teve desdobramentos e criou bases para o surgimento de propostas semelhantes às *charter* em Goiás ou em outras redes. A consequência mais direta foi a implementação de modelo parecido na educação profissional, inclusive com a participação das mesmas OSs. O programa implementado no ensino profissional pode servir também para as OSs adquirirem experiências e se conceituarem para participar de outras concorrências.

Outra explicação para o insucesso da implementação do programa são as inconsistências entre a proposta e a legislação educacional brasileira. Foi observado que mesmo tentando, a SEDUCE-GO não foi capaz de resolver os conflitos apontados pelo MP-GO. 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. 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 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 Banco Mundial pode auxiliar no trânsito da experiência para outras redes públicas.

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.

Vivemos em um momento em que se vislumbram ameaças ao pluralismo de ideias pedagógicas e à ideia de construção coletiva da escola. Um panorama em que, em nome de uma suposta eficiência, tudo que é público é visto como de baixa qualidade, por isso, é preciso que

se compreenda as entrelinhas de propostas como a que foi analisada. Assim, é possível instrumentalizar a disputa pela garantia do direito à educação e pela manutenção de conquistas históricas da educação brasileira como os princípios da gestão democrática e a valorização dos profissionais da educação.

AGRADECIMENTOS: O artigo é parte da pesquisa “Escolas charter no Brasil: mapeamento de propostas de privatização de escolas públicas inspiradas nas charter internacionais” apoiada pela FAPERJ (Edital FAPERJ N° 27/2021 – Auxílio Básico à Pesquisa -APQ1).

REFERÊNCIAS

“ESTOU certa de que encontramos nas OSs a forma de gestão mais avançada para as escolas”. **Jornal Opção**, 25 fev. 2017. 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.

ADRIÃO, T. 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. esp., p. 263-282, 2014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/24613/>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BUDDE, R. **Education by Charter: Restructuring School Districts. Key to Long-Term Continuing Improvement in American Education**. Massachusetts: The Regional Laboratory for Educational Improvement of the Northeast & Islands, 1988.

GOIÁS. **Despacho n. 596, de 2015**. PROCESSO N°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 n° 15.503/05. Goiás: Secretaria de Estado da Casa Civil, 2015.

GOIÁS. **Recomendação sobre a suspensão do edital 001/2016**. Goiás: Ministério Público, 2016. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/02/16/17_36_26_430_Recomenda%C3%A7%C3%A3o_MPE_MPF_e_MPC_suspens%C3%A3o_edital_OSs_nas_escolas.pdf. Acesso em: 10 jan. 2017.

NAZARETH, H. D. G. **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**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/343655941_ESCOLAS_CHARTER_E_CONTRATOS_DE_GESTAO_NA_EDUCACAO_UM_ESTUDO_DO_PROGRAMA_DE_CONTRATOS_DE_GESTAO_COM_ORGANIZACOES_SOCIAIS_NA_REDE_GOIANA_DE_EDUCACAO_BASICA. Acesso em: 05 fev. 2022.

NAZARETH, H. D. G. Escolas charter e o novo FUNDEB: Um necessário obstáculo à privatização e as tentativas de derrubá-lo. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 30, p. 1-17, 2021. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/113290>. Acesso em: 30 jan. 2022.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Nota de esclarecimento**. Chamamento público n. 003/2016. Goiás: SEDUCE, 2016a. 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**. Goiás: SEDUCE, 2016b. Disponível em: <http://www.seduc.go.gov.br>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SEDUCE-GO. **Seduc extingue núcleo responsável pelas OSs na Educação**. Goiás: SEDUCE, 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.

SINTEGO. **FNDE confirma**: Recursos do FUNDEB são para pagar efetivos. Goiás: SINTEGO, 2016. Disponível em: <http://sintego.org.br/midias/downloads/08042016095655.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

SOUZA, F. A.; FLORES, M. M. L. 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 ago. 2018.

TAKAHASHI, F. Empresário sabe mais de gestão do que educador, diz secretária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 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 nov. 2016.

TEIXEIRA, R. **Sabatina Jornal O Hoje**: Candidata a vice-governadora Raquel Teixeira (PSDB). O hoje News, 2018. 1 vídeo (6min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XS3Yh2CeUIo>. Acesso em: 02 jan. 2018.

VERDÉLIO, A. OAB-GO pede suspensão da seleção de organizações sociais na educação. **Agência Brasil**, Brasília, 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.

Como referenciar este artigo

NAZARETH, H. D. G. A (não) implementação de escolas charter em Goiás: Uma análise da tentativa de implementação de um programa. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2177-2193, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16624>

Submetido em: 18/02/2022

Revisões requeridas em: 05/07/2022

Aprovado em: 27/09/2022

Publicado em: 30/11/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.

