

## **CONTRATOS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO E CHARTER SCHOOLS: DEBATENDO SOBRE AS INSPIRAÇÕES E PRESSUPOSTOS DA POLÍTICA FORMULADA EM GOIÁS**

Henrique Dias Gomes de Nazareth

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, bolsista Capes, [h\\_diasunirio@yahoo.com.br](mailto:h_diasunirio@yahoo.com.br).

### **Resumo:**

O trabalho debate acerca da política de gestão compartilhada de Goiás. Trata-se da proposta de realizar contratos de gestão com organizações sociais para gerir 30% da rede estadual. O crescimento do setor privado na educação pública vem sendo introduzido na agenda educacional e tem a gestão privada de instituições públicas como estratégia importante na busca de uma melhor eficiência. A política estudada se insere nesse contexto e se inspira nas escolas *charter* provenientes dos EUA e Inglaterra e na reforma gerencial brasileira dos anos 1990. Faz-se uso de pesquisa documental e bibliográfica com o objetivo de compreender as características gerais da proposta e compará-las com o modelo *charter*. Conclui-se que são atribuídas grandes responsabilidades às organizações sociais, mesmo que não atinjam aos patamares de liberdade dos modelos internacionais (como autonomia para definir horários, currículo e organização escolar). A estas instituições cabe a contratação, execução do plano de formação continuada e garantia de práticas de ensino inovadoras e criativas. O que pode ser apontado como uma contradição ao discurso oficial da política que afirma que essas organizações serão responsáveis somente por aspectos administrativos e aqueles relacionados à infraestrutura, enquanto a gestão pedagógica ficaria a cargo dos diretores eleitos pela comunidade escolar.

**Palavras-chave:** escola charter; política educacional; contratos de gestão.

### **Introdução**

O crescimento do setor privado na educação pública vem sendo introduzido na agenda educacional e tem a gestão privada de instituições públicas como estratégia importante na busca de uma melhor 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).

Por compreender que a política em tela é parte importante nesse contexto, o olhar da pesquisa se destina às questões que envolvem a formulação da mesma e suas tendências. Além disso, a gestão compartilhada com OS vem se

(83) 3322.3222

[contato@ceduce.com.br](mailto:contato@ceduce.com.br)

[www.ceduce.com.br](http://www.ceduce.com.br)

apresentando como sugestão para mudanças significativas nas redes de educação públicas. Essas organizações foram criadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de Bresser Pereira (Ministério de Administração e Reforma do Estado, em 1995), e são amplamente participativas na gestão da saúde e instituições culturais. Mesmo já sugeridas há tanto tempo, agora começaram a serem testadas na educação (IBDEM, 2016).

### **Metodologia, Resultados e Discussão**

Faz-se uso de pesquisa documental e bibliográfica com o objetivo de compreender as características gerais da proposta e compará-las com o modelo charter.

A política analisada foi proposta pelo estado de Goiás, por meio da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (SEDUCE-GO). A secretaria no início de 2015 tornou pública a intenção de elaborar um projeto de gestão compartilhada de parte da rede escolar com organizações sociais. Para isso, a titular da pasta, secretária Raquel Teixeira, visitou escolas charter nos Estados Unidos (EUA) em busca de experiências de gestão privada que pudesse auxiliar na formulação da política (GAWRYSZEWSKI; MOTTA; PUTZKE, 2017). É importante ressaltar que até o momento de elaboração deste artigo a política pública goiana ainda não havia sido implementada de fato. O processo decorrente do edital 003/2016 sofre questionamentos do Ministério Público de Goiás e encontra-se suspenso.

A ideia presente no discurso oficial sobre a política, é que OS se responsabilizem pela gestão administrativa de cerca de 30% das escolas da rede estadual de Goiás. Parte-se do pressuposto que essas organizações são capazes de conferir mais eficiência na 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).

Ainda nesta linha de pensamento, se enfatiza que a realização da gestão administrativa por parte dessas instituições permitiria aos diretores pedagógicos que se ocupassem somente das questões diretamente educacionais. Ou seja, a manutenção e infraestrutura da escola não ocupariam o tempo desses diretores, o que, em tese, permitiria o aumento da qualidade da educação nessas 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).

A questão da separação do pedagógico e do administrativo na gestão escolar é contraditória, 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, à 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, 2016, p.1).

A política de gestão compartilhada com organizações sociais de educação em Goiás foi inspirada nas escolas charter existentes nos EUA desde os anos 1990. Em resumo, são instituições públicas geridas por organizações privadas, geralmente sem fins lucrativos, entendidas como “escolas públicas que operam com liberdade superior a muitos dos regulamentos locais e estaduais que se aplicam a escolas públicas tradicionais” (ADRIÃO, 2014, p.274). Assim como no Brasil, a década de 1990 apresentou um movimento de intensificação da participação do setor privado na gestão da educação pública. O modelo foi também adotado por países como Nicarágua, Austrália, França e Japão, no entanto, a implementação das charter nesses locais foi realizada de maneira pontual, pois 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 têm 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, justifica-se o olhar da pesquisa direcionado à experiência goiana, 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) se consolida 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 educação (FREITAS, 2012; RAVITCH, 2011). Isso significa que estes agentes encontram nos sistemas descentralizados maior espaço no campo de disputa das concepções educacionais, podendo atribuir a lógica da produtividade e eficiência no planejamento das políticas pública educacional (OLIVEIRA; CYPRIANO, 2014).

O modelo de contrato de gestão elaborado para as escolas do estado de Goiás possui especificidades provenientes da legislação nacional e características da política local. Em 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).

Apesar da inspiração internacional, a política apresenta suas idiossincrasias e maneiras como os formuladores buscaram resolver impasses. Podendo-se apontar para a gestão democrática como um dos elementos importantes para compreensão dessas especificidades, colocando em questão a ideia de autonomia de gestão como pressuposto para o sucesso do projeto.

Assim, a autonomia aqui se refere principalmente ao processo de seleção, contratação e demissão de funcionários, quando for o caso. A política prevê a substituição do contingente de professores com contratos temporários por docente vinculados a essas OS pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Autores estudiosos do modelo charter apresentam a autonomia com princípio basilar, indo além do aspecto administrativo e entrando na dimensão da gestão pedagógica. Fernandes (2013) argumenta que “em geral, as escolas 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 bilingues, escolas com programas centrados em matérias como ciências ou artes ou modelos com base em projectos centrados na comunidade (RAYMOND, 2012, p.24).

## **Conclusões**

Sobre a política da gestão via OS em Goiás, é plausível afirmar que as organizações não terão o grau de autonomia característico do modelo charter em sua formulação original. Apesar de a regulação ocorrer pelos resultados (por meio de metas), todos os percalços inerentes ao processo devem ser resolvidos pelos que estão presentes nas escolas e nas OS. Ou seja, as estratégias para melhoria dos índices, ou para maior eficiência na aplicação de recursos, devem ser criadas e executadas por eles.

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

Esse aspecto foi sendo destacado com o aprimoramento dos textos legais da política, pois, após a publicação do primeiro edital de chamamento público foi publicada uma errata (SEDUCE-GO, 2016b) que esclarecia que o plano de formação continuada para os profissionais da educação será estabelecido pela secretaria de educação e executado pela OS. Desta 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,  $\geq 50\%$ ; b) no 2º ano de gestão,  $\geq 75\%$ ; c) no 3º ano de gestão,  $\geq 100\%$ ”. Leia-se: “Executar plano de formação continuada para os profissionais que atuam na Unidade Escolar, estabelecido pela SEDUCE” (SEDUCE-GO, 2016b).

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, 2016c). Torna-se desafiador então, compreender como a política de 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 extensivo que se apresenta com a ideia da autonomia de gestão, mas, por vezes, se identifica com uma nova configuração da racionalidade burocrática. Pacheco (2004) ao dissertar sobre os contratos de gestão na administração pública, 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).

De acordo com o edital de chamamento público 003/2016 (SEDUCE-GO, 2016d), o parceiro privado é avaliado em ciclos bimestrais, semestrais, anuais e bianuais. Sendo avaliado bimestralmente por meio da Avaliação Dirigida Amostral. A cada semestre, as OS 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 OS 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 Taxa de Transferência. E bianualmente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) serve como parâmetro de avaliação do trabalho desenvolvido.

Percebe-se então, que as escolas incluídas na política analisada estão submetidas à fiscalização maior do que as demais instituições escolares da rede. Além de monitorar metas, também acompanha e interfere no processo, e no



“como fazer” pedagógico, por meio do próprio contrato e de uma agência implementadora ligada à SEDUCE-GO e batizada como Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação.

Essa forma de relacionamento na administração pública, é descrita por Pacheco (2004) como contratualização de resultados, de acordo com ela:

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).

Em suma, são atribuídas grandes responsabilidades às OS contratadas, mesmo que não atinjam aos patamares de liberdade dos modelos internacionais (como horário escolar e currículo). A estas instituições caberá a contratação, execução do plano de formação continuada e garantia de práticas de ensino inovadoras e criativas (SEDUCE-GO, 2016). Fatos que contradizem o discurso oficial quando se afirma que as OS serão responsáveis somente por aspectos administrativos como aqueles relacionados à infraestrutura.

Por isso, não é correto afirmar que as instituições gozarão do mesmo grau de autonomia dos modelos internacionais, 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 modelo se comparado às experiências de outros países.

## **Referências**

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.

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.

EDITORIAL. Privatização e Militarização: Ameaças Renovadas À Gestão Democrática Da Escola Pública. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 37, n. 134, p. 1-7, Mar. 2016 .

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.

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.

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.

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](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/eixo5.html)

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.

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.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Aviso de chamamento público N° 003/2016**. 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. **Errata ao instrumento de chamamento público N° 001/2016**. SEDUCE, Goiás. 2016b. 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 N° 001/2016**. SEDUCE, Goiás. 2016c. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **O que você precisa saber sobre as OSs na educação**. SEDUCE, Goiás. 2016a. 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. **Raquel Teixeira concede entrevista ao Jornal Opção**. SEDUCE, Goiás. Mai. 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. **Seduc debate gestão compartilhada em Luziânia**. SEDUCE, Goiás. Mai. 2017. Disponível em: <<https://site.seduc.go.gov.br/educacao/seduc-debate-gestao-compartilhada-em-luziania/>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

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.

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.