

# ESCOLAS CHARTER, CONTRATOS DE GESTÃO E AVALIAÇÃO EXTERNA: O IDEB COMO CLÁUSULA CONTRATUAL

**Nazareth, Henrique Dias Gomes de**

ESCOLAS CHARTER, CONTRATOS DE GESTÃO E AVALIAÇÃO EXTERNA: O IDEB COMO CLÁUSULA CONTRATUAL

Olhar de Professor, vol. 23, 2020

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=68464195033>

DOI: <https://doi.org/10.5212/OlharProfr.v.23.2020.15211.209209224521.0424>



Este trabalho está sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

CADERNO TEMÁTICO: AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA  
ESCOLAS CHARTER, CONTRATOS DE GESTÃO E AVALIAÇÃO  
EXTERNA: O IDEB COMO CLÁUSULA CONTRATUAL

*Henrique Dias Gomes de Nazareth*  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
henrique.dias@edu.unirio.br.

DOI: <https://doi.org/10.5212/OlharProfr.v23.2020.15211.209209224521.0424>  
Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=68464195033>  
Recepção: 01 Janeiro 2020  
Aprovação: 01 Outubro 2020

**RESUMO:**

O artigo analisa uma proposta para educação inspirada nas escolas charter. Trata-se do “Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás”, formulado no final de 2015. O modelo charter, criado nos Estados Unidos da América, assume diferentes desenhos, tendo como característica em comum a gestão privada com financiamento público. O Brasil convive com políticas semelhantes de privatização há décadas e, recentemente, o movimento pró-charter ganhou força, apresentando o modelo como inovador e exemplo a ser adotado. A proposta goiana apresenta-se como capaz de melhorar o IDEB por meio da desburocratização e da privatização da gestão. Por isso, o objetivo do artigo é analisar o papel da avaliação externa nesse programa. 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 dos exames. No caso dos contratos de gestão, os índices de proficiência transformam-se em cláusulas contratuais, aprofundam a responsabilização e servem de justificativa para a adoção do programa. A principal questão que conduziu os caminhos da pesquisa foi: de que maneiras a associação entre avaliação externa e contratos de gestão podem contribuir para o aprofundamento da responsabilização das escolas por seus resultados? Partindo da pergunta, foi realizada uma análise documental dos editais e minutas de contratos que aponta que o programa poderia representar um aprofundamento da responsabilização via avaliação externa, com a gestão escolar e o trabalho docente mais orientados para resultados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Escola charter, Público e privado na educação, Avaliação externa, Organizações sociais e educação, Responsabilização.

**ABSTRACT:**

This article is about the Program of Management Contracts in Basic Education of Goiás, a proposal formulated in 2015 inspired by charter schools. The different designs of the charter model share private management with public funding as a common feature. Brazil has experienced similar privatization policies for decades, and the pro-charter movement has recently gained strength, presenting it as an innovative example to be adopted. In the state of Goiás, the proposal is presented as being able to improve the Basic Education Development Index (IDEB) through less bureaucratization and more privatization of management. The aim of this paper is to analyze the role of external assessment in this program, since it has become an important pillar of the recent educational public policies. Indicator data assess education systems in order to support the formulation of policies, and are strategic tools of discourse that relate quality education to results of exams. In management contracts, the proficiency indexes become contractual clauses, deepen accountability, and justify the program. The question is: how can the relation between external assessment and management contracts contribute to holding schools accountable for their results? An analysis of announcements and contracts pointed out that the program can be deepening accountability through external assessment, turning school management and teaching more oriented to results.

**KEYWORDS:** Charter schools, Public and private in education, External assessment, Social organizations and education, Accountability.

**RESUMEN:**

Este texto analiza el Programa de Contratos de Gestión en Educación Básica de Goiás, una propuesta de educación formulada a finales de 2015 inspirada en las escuelas charter. El modelo creado en los Estados Unidos de América adopta diferentes diseños, teniendo la gestión privada con fondos públicos como característica común. Brasil ha vivido con políticas de privatización similares durante décadas. Recientemente, el movimiento pro-charter ha ganado fuerza, presentando el modelo como un innovador ejemplo a ser adoptado. La propuesta de Goiás se presenta como capaz de mejorar el IDEB mediante reducción de la burocracia y expansión de la privatización de la gestión. El texto tiene como objetivo analizar el papel de la evaluación externa en el programa. La evaluación

externa ha sido un pilar importante en las políticas públicas educativas recientes. Más que evaluar las redes educativas para apoyar la formulación de políticas, los indicadores de resultados son herramientas estratégicas del discurso que relacionan la calidad de la educación con los resultados de los exámenes. En el caso de los contratos de gestión, los índices de competencia se convierten en cláusulas contractuales, profundizan la rendición de cuentas y sirven como justificación para la adopción del programa. La pregunta principal que abrió el camino en la investigación fue: ¿de qué manera puede la asociación entre la evaluación externa y los contratos de gestión contribuir a profundizar la responsabilidad de las escuelas por sus resultados? Sobre la base de la pregunta, se realizó un análisis documental de los avisos y proyectos de contratos que señala que el programa podría representar una profundización de la rendición de cuentas a través de la evaluación externa, con la gestión escolar y el trabajo docente más orientado a resultados.

**PALABRAS CLAVE:** Escuelas charter, Público y privado en educación, Evaluación externa, Organizaciones sociales y educación, Responsabilidad.

## INTRODUÇÃO

A avaliação em larga escala em nível nacional no Brasil foi concebida nos anos 1990 com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Amostral e com função diagnóstica, o sistema priorizava o objetivo de monitorar redes de ensino e orientar a formulação de políticas públicas. A partir da criação da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos 2000, os resultados deixaram de ter somente uma função diagnóstica e passaram a ter consequências simbólicas (BONAMINO; SOUSA, 2012).

Esse processo aprofundou-se quando diferentes estados e municípios instituíram seus próprios sistemas de avaliação vinculados a políticas de responsabilização, como incentivos financeiros por desempenho. Este artigo analisa as relações entre um programa de privatização da gestão escolar, o “Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás”<sup>1</sup>, e o possível agravamento das consequências concretas dos resultados de avaliações em larga escala.

A proposição de políticas públicas privatizantes que almejam o aumento da participação do setor privado na educação pública também não é novidade. Esse tipo de proposta tem sido constante no debate educacional desde os anos 1990. No mesmo período, foi gestada a reforma gerencial que abriu caminhos para novas formas de provisão do serviço público, inclusive, na educação. A Emenda Constitucional N.º 19/98 (BRASIL, 1998a) instituiu instrumentos que regulamentam a relação entre o setor público e o setor privado (ADRIÃO; BEZERRA, 2013), enquanto a Lei N.º 9.637/98 (BRASIL, 1998b) normatizou as Organizações Sociais (OSs) como instituições que podem ser responsáveis por atribuições que, antes, eram exclusivas do Estado.

Experiências internacionais de privatização da gestão também floresceram nas últimas décadas e chegaram ao Brasil como modelos a serem seguidos na busca por mais eficiência. Um tema que ganha destaque nesse contexto são as escolas *charter*. O modelo propõe que organizações privadas possam empregar conhecimentos gerenciais para desburocratizar escolas públicas, o que, de acordo com a proposta, melhoraria os resultados. Basicamente, são organizações que recebem fundos públicos para prestar serviços educacionais à população enquanto o Estado e a sociedade fiscalizam e acompanham.

No Brasil, convivemos com políticas semelhantes de privatização da gestão escolar há décadas, porém, recentemente, o movimento pró-*charter* ganhou força, apresentando o modelo estadunidense como exemplo a ser adotado. Foi o que aconteceu na tentativa de implementação de contratos de gestão na educação básica do estado de Goiás, que durou de 2015 a 2019.

Este artigo é fruto de uma pesquisa que analisa os contratos de gestão com organizações sociais (OSs) na educação básica goiana. O “Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás” previa a transferência da gestão de 30% das escolas estaduais para essas entidades privadas (GOIÁS, 2015), porém, uma disputa judicial impediu sua implementação nas escolas regulares até 2019. A pesquisa conseguiu identificar que a avaliação externa adquiriu protagonismo na formulação do programa. Por isso, este artigo pretende discutir o tema.

A avaliação externa, por meio do IDEB<sup>2</sup> e de outros indicadores de desempenho, tem papel central na política investigada e esse papel se desdobra de três maneiras: (1) como justificativa para proposição do programa; (2) como critério para seleção das escolas integrantes do programa; e (3) como metas, quando as OSs se comprometem a melhorar índices de proficiência e se responsabilizam pelos resultados de forma contratual. No desenvolvimento do artigo, esses pontos serão explorados em diálogo com os documentos normativos que caracterizam o desenho da política.

Com o objetivo de analisar o papel da avaliação externa no programa foi realizada uma análise documental dos editais e de minutas de contratos. A política goiana é utilizada como fio condutor desse debate. A principal questão a ser discutida é: de que maneiras a associação entre avaliação externa e contratos de gestão pode contribuir para o aprofundamento da responsabilização das escolas e educadores por seus resultados? A pergunta é relevante, pois fomenta a reflexão sobre o papel da avaliação e sobre as consequências de seus resultados.

As minutas dos contratos e as orientações da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE-GO) apontam para importantes transformações que podem ocorrer na gestão escolar e no trabalho docente, responsabiliza a OS pelos índices de proficiência e permite que ela faça uso de diversos expedientes para melhorar as notas. Para além da bonificação salarial, comum em outras políticas de responsabilização, a demissão de professores que não cumprem metas é uma das possibilidades.

Para compreender a proposta goiana, é preciso, primeiro, entender algumas características básicas das escolas *charter* que inspiraram os formuladores do “Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás”. Por isso, a próxima seção tem essa finalidade.

## CHARTER-SCHOOLS: FUNDOS PÚBLICOS, GESTÃO PRIVADA

Falar sobre as charters não significa referir-se a um modelo único de escola, pois, sob sua égide, estão diversos formatos de organização e propostas pedagógicas diferentes. As instituições podem possuir em comum apenas a gestão por entes privados (RAVICHT, 2011). Assim, essas escolas enfrentam uma ambiguidade. Por um lado, possuem autonomia para definir currículos, organizar tempos e espaços e contratar e demitir professores por critérios próprios. Entretanto, precisam demonstrar resultados que, geralmente, são medidos por meio de avaliações em larga escala. Assim, são escolas com autonomia relativa (NAZARETH, 2019), pois gozam de algumas liberdades, mas seus resultados são controlados e monitorados pelo Estado.

As escolas *charter*, em seu formato original, são instituições financiadas com recursos públicos e geridas por organizações privadas. Em alguns casos, a iniciativa privada participa com uma parte dos recursos, mas o financiamento é, predominantemente, público. Nos EUA, o ente privado pode ter fins lucrativos, como as 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. A proposta desenvolve-se em torno da ideia de que a desburocratização, característica do setor privado, é capaz de melhorar os resultados das escolas. Essa desregulamentação, apesar de ser apresentada como autonomia, está vinculada a uma maior responsabilização (ADRIÃO, 2014), pois os operadores das charter precisam entregar contrapartidas estabelecidas em uma relação contratual.

Idealmente<sup>3</sup>, por estarem livres de alguns regulamentos da rede pública de ensino, essas escolas poderiam se organizar a partir das demandas locais, ensinando os estudantes que não têm obtido êxito no sistema tradicional (BUDDLE, 1988). Por sua vez, os responsáveis pelos alunos poderiam optar pelo modelo considerado mais adequado, criando concorrência e mecanismos de mercado que, para os defensores da proposta, melhorariam os resultados das escolas.

A defesa da concorrência e da escolha escolar estão relacionadas à organização georreferenciada<sup>4</sup> do sistema escolar estadunidense, onde o estudante da escola pública precisa se matricular na escola do distrito em que reside. A escola *charter* não segue o georreferenciamento e apresenta-se como mais flexível. Independentemente da região de moradia, todos podem se matricular e, quando a procura é maior do que a oferta, são realizados sorteios.

No Brasil, as propostas semelhantes às *charter* não objetivam promover a escolha escolar. O que promovem é a transferência da gestão de escolas públicas para organizações privadas sob o argumento ideológico da maior eficiência do setor privado.

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).

Apesar de o modelo ser sugerido no Brasil como exemplo de eficiência, 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 nos EUA e dados de 2018 demonstram que 7 mil escolas, com 3,2 milhões de estudantes, já se organizam nesse formato nesse país (NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC CHARTER SCHOOLS, 2018).

Mesmo com a falta de evidências a respeito de sua efetividade, o tema vem sendo sugerido no Brasil e algumas propostas similares têm despontado em diferentes contextos. É o caso dos contratos de gestão na educação básica de Goiás.

## PRIVATIZAR A GESTÃO MELHORA O IDEB? A PROPOSTA DOS CONTRATOS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA GOIANA

Lançado no final de 2015, era previsto que o programa iniciasse no ano letivo de 2016, entretanto, disputas judiciais fizeram com que ele não fosse implantado até 2019. Nesse tempo, houve decisões desfavoráveis e favoráveis ao governo de Goiás, processo que é melhor detalhado em Nazareth (2019). Para esse artigo, porém, é importante destacar que, mesmo sem a efetiva implementação, o programa inspirou outras políticas públicas. À primeira vista o estudo de um programa não implementado pode parecer menos importante, mas sua análise continua oportuna por quatro motivos principais.

Primeiro, como explica Adrião (2014), a escola *charter* é um tema que tem sido alvitrado por instituições privadas que influenciam na agenda educacional brasileira, o que sugere que propostas semelhantes podem ser implementadas em outros locais.

O segundo motivo está relacionado ao interesse despertado pelo programa em outros estados que visitaram Goiás para conhecê-lo. É o caso da Paraíba, Rondônia e Ceará, o que indica que o potencial de influência da política pública independe de sua implementação.

Outro motivo fundamenta-se no fato de todas as decisões judiciais serem de caráter provisório, ou seja, mudanças na legislação ou alterações no entendimento dos tribunais podem fortalecer a retomada de propostas desse tipo (NAZARETH, 2018).

Por fim, o último motivo está relacionado ao surgimento de política semelhante também em Goiás. Com a dificuldade de implementar o programa nas escolas regulares, o governo lançou outro programa direcionado às escolas técnicas e profissionais<sup>5</sup>. A diferença na regulamentação das escolas profissionais possibilitou a superação de algumas barreiras que o “Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás” não conseguiu. Além disso, sendo um programa menor em quantitativo de alunos e recursos, os contratos de

gestão nas escolas profissionais podem servir para dotar as OSs de experiência na área de gestão da educação pública, que é uma das lacunas do primeiro programa.

Retornando o foco ao “Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás”, é preciso compreender que ele está embasado em uma visão de administração pública ancorada na reforma gerencial dos anos 1990, quando a lei que regulamenta as OSs foi criada (Lei N.º 9.637/98). Em resumo, pode-se falar em três modelos de Estado do ponto de vista da administração pública: o Estado patrimonialista; o Estado burocrático; e o Estado gerencial.

O Estado patrimonialista caracteriza-se pela falta de separação entre os limites do que é público ou privado. O Estado burocrático apresenta-se 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).

Na lógica da reforma gerencial, que pauta a proposta analisada aqui, o controle ocorre pelos resultados, enquanto, na administração pública burocrática, há forte controle do processo. Nesse âmbito, as avaliações em larga escala assumem papel central em uma relação contratual na qual o controle dos resultados é realizado por meio delas. No programa, as OSs precisam se responsabilizar por diversas metas, principalmente, por metas de proficiência.

A proposta goiana apresenta características que se referenciam e se aproximam das *charter*, entretanto, também manifesta trajetórias, desenhos e motivações distintas. A amplitude da proposta chama atenção, pois o governo de Goiás almejava transferir a gestão de 30% de suas escolas para OSs (GOIÁS, 2015). Por isso, o tamanho do programa já o diferenciava de outras iniciativas de privatização da gestão de escolas de ensino fundamental e médio<sup>6</sup>.

O Despacho N.º 596/15 (GOIÁS, 2015), assinado pelo governador Marconi Perillo (PSDB-GO), expressa algumas justificativas para a elaboração da política pública. As três razões principais são: a melhoria do IDEB; a desburocratização da gestão escolar, inclusive com a contratação de professores por meio das OSs; e a economicidade. O trabalho em tela opta por debater a primeira justificativa para a proposição dos contratos de gestão na educação goiana, a melhoria de índices medidos por avaliações de larga escala.

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. Somam-se a isso metas acadêmicas, como índices de proficiência (que possuem peso maior no cálculo dos resultados da OS), taxa de aprovação, reprovação e abandono, taxa de distorção idade/série, etc.

Apesar da ampla gama de elementos a serem avaliados, é evidente 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, dentre as metas, aquelas que se referem à proficiência têm peso maior.

Para contextualizar a política analisada, é preciso retornar à reforma educacional goiana batizada como “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 (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” (SILVA, 2014, p. 149), colocação que se sustenta ao olhar para as metas e iniciativas propostas no documento.

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

As metas elaboradas para combater o problema eram: proficiência adequada dos alunos nas provas padronizadas; todo aluno com aprendizado adequado à sua série; servidores com avaliação e remuneração condicionada a critérios técnicos; e outras. Entre as 25 iniciativas, estavam o bônus por desempenho dos servidores, o Prêmio Escola, a otimização dos gastos e a excelência de gestão da secretaria (GOIÁS, 2011).

Essa reforma ainda não propunha a transferência da gestão de escolas públicas para a iniciativa privada, mas foi construída a partir da mesma perspectiva gerencial presente no programa de contratos de gestão. O “Pacto pela Educação” expressa objetivos e cria condições para a formulação da política posterior. Somente para citar alguns exemplos, é nessa reforma 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, instrumentos que fariam parte da avaliação do trabalho das OSs.

Retornando ao “Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás”, a SEDUCE-GO (2015) argumenta que o principal objetivo da ação “é tornar mais ágil a gestão das unidades, buscando a redução da burocracia e dos custos, focando na melhoria da qualidade do ensino” (GOIÁS, 2015, p. 3). Tanto aqui como em vários documentos que traduzem a política, fica clara a defesa do discurso de que a maior eficiência – traduzida na redução de custos e burocracia e na mudança dos 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 para as OS<sup>7</sup>.

Mesmo que o estado já ostente uma das melhores notas do país, o IDEB é apontado dentre as principais justificativas para a proposição do programa. No seu período de 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?” (SEDUCE-GO, 2015, p. 2). 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 surgirão ideias inovadoras e propostas eficazes para melhorar a qualidade do ensino público no Estado (SEDUCE-GO, 2015, p. 2).

Apesar de citar a integralização de disciplinas e a revolução curricular da educação finlandesa, os documentos da política não fazem nenhuma outra referência ao país, sendo as *charter* estadunidenses as maiores inspirações na formulação dessa política pública. A próxima seção apresenta a análise dos elementos dos contratos de gestão de Goiás, o que auxilia na compreensão do modelo proposto.

## QUANDO O IDEB VIRA CLÁUSULA CONTRATUAL

A centralidade de instrumentos de avaliação externa como ferramentas de monitoramento do programa de contratos de gestão fica evidente ao se observar as metas presentes na minuta do contrato de gestão (SEDUCE-GO, 2017a). A proposta determina que as metas sejam acompanhadas pela SEDUCE-GO por meio de uma sistemática pré-definida, como é possível observar no quadro 1.

Ciclo	Indicadores
Bimestral	ADA - Avaliação Dirigida Amostral 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.
Semestral	Índice da Educação de Goiás (IDEGO); Proficiência Média em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Goiás;
Anual	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).

Quadro 1: Sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação

Fonte: SEDUCE-GO, 2017a

De acordo com os editais de chamamento (SEDUCE-GO, 2016; 2017a; 2017b), 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 de índice, como merenda escolar, clima escolar e infraestrutura. Anualmente, as OSs respondem pelo IDEGO, pela proficiência na Prova Goiás e por outras taxas. Bianualmente, o 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 e batizada como Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação (NAMA). Essa forma de relacionamento na administração pública é descrita por Pacheco (2004) como contratualização de resultados.

De acordo com a autora,

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) (PACHECO, 2004, p. 2).

O desafio é compreender a política pública nessa relação, pois há uma contradição evidente. Isto é, “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). No programa, o ente privado deve seguir diretrizes pedagógicas da secretaria de educação e, ao mesmo tempo, responder positivamente às metas pactuadas. É contraditório porque, além de monitorar metas, a secretaria 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 edital de chamamento que define diretrizes, indicadores e metas. O documento determina que a OS deve “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, 2017a, p. 33).

Aos diretores eleitos<sup>8</sup>, 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. Nesse sentido, a autonomia desses atores é reduzida. O atingimento das metas consta como obrigação do “parceiro”<sup>9</sup> privado e a minuta do contrato prevê penalidades, como advertência, suspensão, multa, rescisão e até a desqualificação da organização social no âmbito do estado de Goiás (SEDUCE-GO, 2017a).

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; e (3) Conformidade e Qualidade (quadro 2).

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

Quadro 2: Grupos de indicadores

Fonte: SEDUCE-GO, 2017a.

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 de índices. O IDEB é bianual e não avalia censitariamente o ensino médio, por isso, de acordo com o 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 as mesmas 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 três anos e que era previsto que estivesse em vigência a partir de 2016 ou 2017, o que não ocorreu.

O IDEGO é anual e composto pelo resultado da Prova Goiás e pela taxa de aprovação. A prova é aplicada no final do ano letivo para os 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. No instrumento, são avaliadas as disciplinas de língua portuguesa e matemática.

Além dos índices, a secretaria traçou metas específicas considerando apenas a proficiência na Prova Goiás, desconsiderando o índice de aprovação. Essas metas foram fixadas com base na série histórica do 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 (SEDUCE-GO, 2017a). A SEDUCE-GO 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 (SEDUCE-GO, 2017a, p.128).

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. Nota-se que, para a secretaria, a aprendizagem se confunde com a proficiência, que tem papel tão 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, isto é, “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” (BARRIGA, 2008, p. 45).

Outro indicador relacionado à avaliação externa na rede é a Avaliação Dirigida Amostral (ADA). O instrumento difere-se dos demais 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 descriptores 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”, que foi aplicada entre 2011 e 2014 em todas as escolas com frequência bimestral. Nesse modelo, ainda não se avaliava ciências da natureza. A “Avaliação Diagnóstica” era realizada do 1º ao 9º ano do ensino fundamental e no 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 trinta questões, sendo dez 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, 2017a, p. 48).

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.

Na avaliação do trabalho das OSs, os indicadores são transformados em uma nota final chamada de “Nota Conceito”, que serviria para indicar o grau de cumprimento de metas e obrigações contratuais (ver quadro 3).

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.

Quadro 3: Pontuação Global - Conceito

Fonte: SEDUCE-GO (2017a, p. 65).

De acordo com a Nota Conceito, a OS pode receber sanções ou bônus. As punições vão desde a não renovação do contrato até a desqualificação da entidade como Organização Social, que a impediria de participar de outros editais. 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 (2017a), 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 professores.

A partir do que propõe o programa goiano analisado neste artigo, é preciso discutir o contexto das avaliações externas no Brasil, acrescentando elementos para reflexão a respeito da responsabilização prevista nos contratos de gestão.

## AS GERAÇÕES DA AVALIAÇÃO EXTERNA NO BRASIL E A RESPONSABILIZAÇÃO DAS ESCOLAS

A avaliação externa tem sido um pilar importante nas políticas públicas educacionais das últimas décadas. 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 a resultados em exames de larga escala. No caso dos contratos de gestão propostos para a educação básica de Goiás, os índices gerados pelos

exames transformam-se em cláusulas contratuais, aprofundam a responsabilização e servem de justificativa para a adoção dessas políticas.

O Brasil teve sua iniciativa inaugural no campo das avaliações externas com SAEB, que começou a ser pensado ainda no governo Sarney (1985-1990), mas veio a consolidar-se 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 ser amostral, o sistema de avaliação apresentava-se como menos invasivo, priorizando o diagnóstico (BONAMINO, 2002).

A partir daí, é possível observar uma modificação da 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, que se diferenciam justamente pelo grau de responsabilização. Na primeira, as avaliações pretendiam acompanhar a evolução da qualidade da educação “sem atribuição de consequências diretas para as escolas e para o currículo” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 375). É o caso do Saeb. 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” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 376).

A segunda geração está associada às consequências simbólicas decorrentes da divulgação dos resultados. Pode-se dizer que essa geração é inaugurada em 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; SOUSA, 2012, p. 375).

Diferente das avaliações de primeira geração, a Prova Brasil é censitária, o que permite o estabelecimento de consequências simbólicas com a criação de rankings, comparando estados, municípios e escolas.

Já as avaliações da terceira geração “são aquelas que referenciam políticas de responsabilização fortes ou *high stakes*, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 375). Pode-se afirmar que a atribuição de consequências materiais a partir dos resultados em exames de larga escala ocorre, principalmente, no âmbito dos estados e municípios, como a criação de programas de bonificação e diversas outras formas de premiar os sujeitos envolvidos.

O “Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás” tinha o potencial para agravar a responsabilização de escolas e professores, pois a organização social teria poucos impedimentos para implementar sanções a funcionários contratados via CLT, podendo pressionar e demitir de professores com base no desempenho de seus alunos. O fracasso da OS poderia desencadear no rompimento do contrato e em sua desqualificação.

Utilizar, prioritariamente, resultados de proficiência para proferir juízos a respeito da eficiência do trabalho docente 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 *apud* FERNANDES, 2014) 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).

Ainda que os resultados das provas possam fornecer algumas informações sobre a aprendizagem dos sujeitos, é preciso reconhecer seus limites, pois, como explica 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, porém, “não dão conta da amplitude e complexidade do trabalho escolar” (SOUSA, 2014, p. 106).

Os indicadores previstos nos contratos vão muito além da função de orientar políticas públicas. Os exames são superdimensionados, acreditando-se que somente por meio deles 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 a política que apresenta a gestão privada como alternativa para melhoria de índices como o IDEB.

## CONSIDERAÇÕES

Apesar de ser um programa de privatização da gestão escolar, no “Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás”, a avaliação externa tem papel central. A melhoria do IDEB era uma das justificativas principais para sua implementação, as escolas participantes foram escolhidas por critérios baseados nesse índice e as OSs seriam avaliadas, principalmente, por metas de proficiência dos estudantes em avaliações de larga escala.

A SEDUCE-GO coloca-se como formuladora das políticas pedagógicas da rede e, ao mesmo tempo em que amplia a autonomia administrativa, restringe a autonomia pedagógica, atribuindo a essas organizações a função de executar o planejamento pedagógico pensado pela secretaria. Nos casos onde a OS tem a liberdade para propor projetos, eles também devem ser validados pela secretaria de educação.

Apesar do papel de executoras de uma política pedagógica formulada por outrem, as organizações sociais são responsabilizadas por metas pedagógicas, o que representa uma contradição. O programa é centrado nos contratos de gestão que, periodicamente, devem avaliar o trabalho das organizações em diferentes dimensões (administrativas e pedagógicas), porém, ao atribuir maior peso aos indicadores relacionados a avaliações em larga escala, a SEDUCE-GO intensifica os mecanismos de responsabilização característicos da terceira geração da avaliação da educação básica no Brasil (BONAMINO; SOUSA, 2012).

Na proposta, a autonomia do diretor eleito (servidor estatutário) é restrita, pois ele passa a desempenhar a função de intermediário entre a SEDUCE-GO e a OS. Por isso, o programa também apresenta riscos ao princípio da gestão democrática da escola pública.

Partindo da premissa duvidosa de que a desburocratização da gestão leva ao aumento do desempenho, a política enquadra-se em uma lógica gerencial vinculada a uma visão de Estado pós-burocrático, que transfere o controle público do processo (burocracia) para os resultados (metas). Licitações, concursos públicos e estabilidade do servidor público são exemplos de burocracias que o programa pretende reduzir.

Sem evidências que comprovem tal premissa, o programa apresenta um agravamento das consequências dos resultados das provas. As OSs são avaliadas por critérios que podem determinar a suspensão ou rescisão do contrato, além de outros efeitos associados a isso. Afinal, uma organização social sem contrato precisará demitir professores e outros funcionários e poderá até utilizar a ameaça de demissão e outras sanções como meio de pressão para melhoria do desempenho. Essa situação preocupa, pois há diversos fatores que influenciam no desempenho, inclusive fatores extraescolares.

O processo educativo não se resume ao desempenho de estudantes em exames padronizados, por isso, melhorar resultados não significa necessariamente melhorar a escola. Os exames que fazem parte do sistema de avaliação do programa não são capazes de medir os conhecimentos – apenas o desempenho – e a responsabilização gera riscos para o currículo, fere a autonomia e desvaloriza o trabalho docente.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T. 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, 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. especial, p. 263-282, 2014.
- ADRIÃO, T.; BEZERRA, E. P. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. *Curriculum sem Fronteiras*, v. 13, n. 2, p. 256-268, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/adriao-bezerra.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2018.
- ADRIÃO, T. Dimensões e Formas da Privatização da Educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *Curriculum 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.
- BARRIGA, A. D. Uma polêmica em relação ao exame. In: ESTEBAN, M. T. (Org.) *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*. 5. ed. Petrópolis: DP et Alii, 2008.
- BONAMINO, A. C. *Tempos de avaliação educacional: O SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.
- BONAMINO, A; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/ na escola. *Educ. Pesquisa*. São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, Jun. 2012. Disponível em: . Acesso em: 01 Jul. 2016.
- BRASIL. Lei N° 9.637, de 15 de maio de 1998. Brasília. 1998b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm). Acesso em: 10 mai. 2018.
- BRASIL. Lei N° 9.637, de 15 de maio de 1998. Brasília. 1998b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm). Acesso em: 10 mai. 2018.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. *Rev. Adm. Empres.* São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, Mar. 2010. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003475902010000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003475902010000100009&lng=en&nrm=iso). Acesso em 07 Abr. 2018.
- BUDDLE, R. *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.
- ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

- FERNANDES, C. O. Por que avaliar as aprendizagens é tão importante? In: FERNANDES, C. O. Avaliação das aprendizagens: sua relação com o papel social da escola. São Paulo: Cortez, 2014.
- FREITAS, L. C. et al. Avaliação educacional: caminhando pela contramão. Petrópolis: Vozes, 2009.
- GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. Despacho nº596 de 2015. Goiás, 2015. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/downloads/despacho\\_596.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/downloads/despacho_596.htm). Acesso em: 23 mai. 2020.
- 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.
- KLEES, S. J., EDWARDS JR., B. 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 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782015000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782015000100011&lng=en&nrm=iso). Acesso em 17 Jun. 2018.
- MARTINS, C (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.
- MOREIRA, A. F; KRAMER, S. Contemporaneidade, educação e tecnologia. Educ. Soc., Campinas, v.28, n. 100, Out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1928100.pdf>. Acesso em 10 Set. 2009.
- NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC CHARTER SCHOOLS. National charter school facts. Disponível em: <https://www.publiccharters.org/>. Acesso em: 01 ago. 2018.
- 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. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.
- NAZARETH, H. D. G. Políticas educacionais brasileiras inspiradas nas charter schools: indícios de uma tendência. In: Anais da 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste, Campinas, SP. Anais [...] São Paulo: 2018. Disponível: <http://anais.anped.org.br/regionais/p/sudeste2018/trabalhos>. Acesso em: 12 dez. 2018.
- PACHECO, E. P. Avaliação externa em Goiás na perspectiva de estudantes, professores/as e gestoras: a mercantilização da educação. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.
- PACHECO, R. S. 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.
- PERNAMBUKO. 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.
- RAVITCH, D. Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- SED. Secretaria de estado de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico e de agricultura, pecuária e irrigação. Edital chamamento público Nº 005/2016-SED. SED, Goiás. 2016a. Disponível em: [https://www.desenvolvimento.go.gov.br/images/imagens\\_migradas/upload/arquivos/2017-11/edital-de-chamamento-no\\_-005-2016---lote-1.pdf](https://www.desenvolvimento.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2017-11/edital-de-chamamento-no_-005-2016---lote-1.pdf). Acesso em: 30 nov. 2017.
- SED. Secretaria de estado de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico e de agricultura, pecuária e irrigação. Edital chamamento público Nº 006/2016-SED. SED, Goiás. 2016b. Disponível em: [https://www.desenvolvimento.go.gov.br/files/OSS/FAESPE/chamamento/Chamamento\\_Publico\\_006\\_2016\\_SED\\_pesquisavel.pdf](https://www.desenvolvimento.go.gov.br/files/OSS/FAESPE/chamamento/Chamamento_Publico_006_2016_SED_pesquisavel.pdf). Acesso em: 30 nov. 2017.
- SED. Secretaria de estado de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico e de agricultura, pecuária e irrigação. Edital chamamento público Nº 007/2016-SED. SED, Goiás. 2016c. Disponível em: [https://www.desenvolvimento.go.gov.br/images/imagens\\_migradas/upload/arquivos/2017-11/1---edital-de-selecao-lote-3.pdf](https://www.desenvolvimento.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2017-11/1---edital-de-selecao-lote-3.pdf). Acesso em: 30 nov. 2017.
- SED. Secretaria de estado de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico e de agricultura, pecuária e irrigação. Edital chamamento público Nº 008/2016-SED. SED, Goiás. 2016d.

Disponível em: <https://www.desenvolvimento.go.gov.br/files/OSS/CEGECON/InstrumentoPublico/EditalChamamentoPublico008-2016-SED.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SED. Secretaria de estado de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico e de agricultura, pecuária e irrigação. Edital chamamento público Nº 009/2016-SED. SED, Goiás. 2016e. Disponível em: [https://www.desenvolvimento.go.gov.br/files/OSS/CENTEDUC/chamamento/Edital\\_Chamamento\\_Publico\\_092016\\_SED\\_Assinado%E2%80%8B.pdf](https://www.desenvolvimento.go.gov.br/files/OSS/CENTEDUC/chamamento/Edital_Chamamento_Publico_092016_SED_Assinado%E2%80%8B.pdf). Acesso em: 30 nov. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. Aviso de chamamento público Nº 003/2016. SEDUCE, Goiás. 2016. Disponível em: <http://www.seduce.go.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. 2017a. Disponível em: <http://www.seduce.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. 2017b. Disponível em: <http://www.seduce.go.gov.br>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. Perguntas e respostas sobre OSs atualizadas. SEDUCE, Goiás. 2015. Disponível em: <https://site.seduce.go.gov.br/educacao/perguntas-e-respostas-sobre-oss-atualizadas/>. Acesso em: 3 abr. 2016.

SILVA, S. P. 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.

SOUZA, S. Z. Avaliação na escola básica: controvérsias e vicissitudes. In: FERNANDES, C. O. Avaliação das aprendizagens: sua relação com o papel social da escola. São Paulo: Cortez, 2014.

TRIPODI, M. R. F. A instituição da agenda contratual na educação mineira: arquitetura de uma reforma. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

## NOTAS

- 1 O programa não é apresentado com um nome oficial por seus formuladores. Documentos oficiais e manifestações públicas usam termos como “contratos de gestão”, “gestão compartilhada” e “política de emparceiramento”. O primeiro termo é considerado mais preciso, pois retrata o instrumento que formaliza a relação entre governo e organizações sociais. Este artigo irá chamá-lo de “Programa de Contratos de Gestão na Educação Básica de Goiás”, englobando o conjunto de ações do governo de Goiás (2015-2018) para formular e tentar implementar contratos de gestão com OS nas escolas públicas do estado, excetuando-se as escolas técnicas e profissionais, que foram alvo de outro programa que será citado no texto.
- 2 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e é composto pelos dados sobre aprovação escolar, colhidos no Censo Escolar, e pelas médias da Prova Brasil. Para mais informações consultar: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).
- 3 Aqui, refere-se ao estudo que originou a proposta no final dos anos 1980. De lá para cá, muitas mudanças aconteceram e a proposta charter foi capturada por instituições de mercado com a criação de grandes redes de escolas. Por isso, na prática, a questão da autonomia é limitada. As *charter* são livres de alguns regulamentos e burocracias locais, mas são reguladas por resultados que não se relacionam às demandas locais, o que torna essa autonomia relativa.
- 4 “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).
- 5 Em Goiás, a educação profissional não está vinculada à Secretaria de Educação, mas à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SED-GO). Como desdobramento do programa inicial, foram publicando editais destinados a selecionar OSs responsáveis por gerir as escolas técnicas e profissionais (SED, 2016a; 2016b; 2016c; 2016d; 2016e).
- 6 Um exemplo é o Programa de Desenvolvimento de Centros de Ensino Experimental (PROCENTRO) (PERNAMBUCO, 2004). O programa do estado de Pernambuco é considerado por seus proponentes como a experiência pioneira de *charter* no Brasil. Diferente do programa goiano, em Pernambuco, o PROCENTRO iniciou com apenas uma escola e tinha um caráter experimental.
- 7 A qualidade da educação já integra as agendas dos governos federal, estaduais e municipais há tempos e aparece aqui como uma justificativa para a adoção do programa. 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, dentre outras). 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 e de outros resultados quantitativos, como “taxas de retenção, taxas de promoção, egressos dos cursos superiores, comparações internacionais do rendimento escolar, etc.” (ENGUITA, 1994, p. 98).

- 8 Aqui, trata-se dos diretores eleitos que fazem parte do corpo funcional da escola, independentemente da realização do contrato de gestão.
- 9 Os formuladores do programa goiano referem-se às organizações sociais como “parceiros” privados. O termo é encontrado nos editais de chamamento e na minuta do contrato de gestão. Apesar disso, opta-se, aqui, pelo uso do termo entre aspas, pois Adrião (2018) atenta para o fato de a 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, (...) subordina-se formal e concretamente ao setor privado com fins de lucro” (ADRIÃO, 2018, p. 9).