

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

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

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

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.

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.*

¹ Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Profesor Asociado. Doctorado en Educación (UNIRIO). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9833-0010>. E-mail: henrique.dias@edu.unirio.br

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

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.*

Introducción

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. Basada en investigaciones cualitativas a través del análisis documental, la investigación incluyó los avisos lanzados por el gobierno del Estado de Goiás, proyectos de contratos, acciones del fiscal, informes y entrevistas concedidas a los medios de comunicación. Así, fue posible comprender los supuestos, dibujos y trayectorias que formaban parte de la formulación e intentar implementar el programa.

El programa investigado se inspiró en las *escuelas Charter* estadounidenses y pretendía privatizar la gestión de alrededor del 30% de las escuelas estatales de Goiás que serían administradas por Organizaciones Sociales (OS) y monitoreadas por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Estado (SEDUCE-GO) a través de contratos de gestión.

Lanzado a finales de 2015, se esperaba que el Programa de Contratos de Gestión de Sistemas Operativos comenzara en el año escolar 2016, sin embargo, las disputas legales significaron que no se implementaría como fue diseñado. En ese tiempo, hubo decisiones desfavorables para el gobierno de Goiás que incluso seleccionó los sistemas operativos, pero tenía los edictos embargados. El Ministerio Público de Goiás (MP-GO) señaló debilidades e

inconstitucionalidades que terminaron causando que los contratos de gestión no se implementaran en las escuelas regulares.

Uno de los problemas señalados fue la violación de la determinación constitucional de valorización de los profesionales de la educación, ya que el programa permitiría que hasta el 70% de la facultad y el 100% del personal administrativo fueran contratados por las OSs, sin vínculo directo con el Estado. Otra cuestión cuestionada fue la relacionada con el conflicto entre el principio de gestión democrática y el modelo de gestión privada propuesto. Además, la inexperiencia de las OSs en la gestión de la educación pública fue otro factor que contribuyó al fracaso del programa.

Este artículo describirá las principales acciones del gobierno en el intento de implementar el programa y pretende presentar los eventos que ayudan a comprender el proceso, es decir, las manifestaciones de los formuladores, las publicaciones de los documentos de política, la resistencia de los estudiantes y el sindicato docente y la disputa legal con el MP-GO, además de informar los cambios en el diseño del programa y discutir su resultado.

El objetivo principal es describir los matices del intento de implementar el Programa de Contratos de Gestión en Educación Básica de Goiás (2015-2019) para comprender el avance de los movimientos de privatización en la educación pública brasileña y los procesos de implementación de políticas públicas. Como objetivos específicos, el artículo buscó analizar los desarrollos del programa y discutir las lecciones que se pueden aprender del caso.

Al analizar la política inspirada en el *Charter*, El enfoque del artículo se centra en las fases de formulación e implementación. Incluso sin llegar nunca a las escuelas, las acciones del gobierno en un intento de implementar el programa fueron parte de la fase de implementación y, como se puede ver más adelante, requirieron el rediseño de la política. En cierto modo, el artículo trata sobre un programa que no se ha implementado de manera efectiva, pero que presenta consecuencias y consecuencias para el avance de las políticas privatizadoras identificadas con las *Escuelas Charter* en el contexto brasileño.

Inspiración y diseño del programa

El Programa de Contratos de Gestión de Educación Básica de Goiás se inspiró en las escuelas *Charter* de los Estados Unidos, sus formuladores visitaron escuelas *Charter* de los

Estados Unidos y recibieron especialistas² que ofreció asesoramiento a la Secretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte (SEDUCE-GO), directores de centros y representantes de Organizaciones Sociales (OS).

En resumen, el modelo de *Charters* se refiere a las escuelas públicas, financiadas con fondos públicos y administradas por organizaciones privadas. En una traducción libre, *Charter* significa licencia o licencia. Es decir, es la autorización que recibe una entidad privada para gestionar colegios públicos.

Los formatos *Charters* son múltiples, pues la propuesta formulada a finales de la década de 1980 por Budde (1988) defiende la idea de que las escuelas públicas con más autonomía frente a la regulación estatal son capaces de proporcionar un mejor servicio educativo. La autonomía para elegir currículos, formular propuestas pedagógicas, contratar y despedir educadores, son algunos de los argumentos para la adopción del modelo. Esta fue la concepción original, sin embargo, contrariamente a lo que predicaban los defensores de las escuelas *Charters*, con el fortalecimiento de los sistemas de evaluación a gran escala, estas escuelas comenzaron a disfrutar solo de una autonomía relativa, ya que estaban vinculadas a una mayor rendición de cuentas. (ADRIÃO, 2014).

Posteriormente, las *Charters* se consideraron posibilidades para fomentar un mercado rentable con grandes transferencias de fondos públicos al sector privado. Además de servir como alternativa para las familias que reclamaban el derecho a elegir la escuela de sus hijos, ya que, a diferencia de otras escuelas públicas, en EEUU, las escuelas *Charters* no se someten a registro por georreferenciación (NAZARETH, 2019).

En Brasil, la participación de entidades privadas en la provisión y gestión de la educación pública no es nueva. Durante décadas ha habido acuerdos para la provisión de educación infantil, pero en los últimos años ha habido una expansión de la gestión privada de las escuelas públicas a otras etapas de la escolarización. Además de la iniciativa de Goiás, que será abordada en este texto, recientemente se implementaron modelos inspirados en *Sharters* en Porto Alegre (Escuelas Comunitarias en Primaria) y Minas Gerais (Proyecto Somar).

El Programa de Contratos de Gestión en Educación Básica de Goiás difiere de otras iniciativas brasileñas en la medida en que pretendía transferir la gestión de una parte significativa de las escuelas estatales ya en funcionamiento. Si el proceso hubiera ido según lo

² Los expertos fueron: Alex Medler, técnico del Banco Mundial (BM), consultor de reforma educativa y especialista en escuelas charter en los Estados Unidos; Martin Carnoy y David Plank, investigadores de la Universidad de Stanford y consultores de organizaciones como BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Fundación Ford.

esperado por los formuladores, el 30% de las escuelas serían administradas por OSs recién calificados. Cada OS sería responsable de administrar "pequeñas redes" regionales. Un solo sistema operativo administraría 23 escuelas en el macrorregión de Anápolis; otro sería el gerente de 11 unidades en la Macrorregión de Águas Lindas/Planaltina; mientras que otro se haría cargo de 14 escuelas en Luziânia/Novo Gama.

El desembolso anual previsto para el programa sería de aproximadamente R\$ 150 millones, con 38.460 estudiantes impactados. Entre 2016 y 2017, se publicaron convocatorias públicas para seleccionar entidades que firmarían Contratos de Gestión con el Estado de Goiás.

Intentos de implementación

A finales de 2015, el gobierno de Goiás intentó entregar la gestión de parte de sus escuelas a organizaciones sociales (OS) recién calificadas. A pesar de ser tratado como un tema prioritario por SEDUCE-GO, la implementación sufrió obstáculos y resistencias que no permitieron su implementación. Hubo resistencia por parte de docentes y estudiantes, y, principalmente, un fuerte desempeño del Ministerio Público de Goiás que logró impugnar los avisos de selección de las OSs. Finalmente, el modelo se implementó solo en escuelas profesionales.

Desde principios de 2015, han circulado noticias en los medios de comunicación sobre la intención del Gobierno de Goiás de implementar contratos de gestión en educación. Durante el año, se realizaron estudios de viabilidad y visitas a países como Estados Unidos e Inglaterra. La intención inicial era que, ya en el curso escolar 2016, la gestión de una parte de los centros escolares se transfiriera a una organización social como proyecto piloto, incluyendo el presupuesto para 2016 ya previsto para fondos para ello. (SOUZA; FLORES, 2017).

A través de decretos, se crearon comisiones y grupos de trabajo con el objetivo de formular el programa, realizar procedimientos para disciplinar la selección y juzgar las propuestas presentadas por las organizaciones sociales. Así, el 29 de diciembre de 2015 se publicó el Anuncio de Convocatoria Pública (001/2016).

Siguiendo los procedimientos previstos en el aviso, las OSs presentaron la documentación para su calificación y presentaron las propuestas técnicas y financieras. Tras el análisis, se sugirió al Comité Especial que todas las entidades fueran descalificadas por no alcanzar la puntuación mínima.

Las organizaciones demostraron falta de preparación para cumplir con los requisitos y no presentaron planes consistentes para la implementación del modelo de gestión, para la

implementación del modelo pedagógico de SEDUCE-GO y para la innovación pedagógica y tecnológica, entre otros criterios.

Con todos las OSs refutados, SEDUCE-GO optó por hacer una nueva convocatoria y tratar de garantizar la presentación de propuestas adecuadas, organizando *Talleres* y reuniones técnicas para guiar las OSs.

Al menos tres de esos eventos ocurrieron. Se trabajaron *talleres* para orientar a los sujetos involucrados en la implementación de la (OSs, subsecretarios, directores y profesores). La necesidad de realizar eventos como estos fue uno de los cambios que los formuladores hicieron en un intento de hacer factible el programa. La incompetencia de las OSs para presentar propuestas que satisfagan el a los estándares mínimos establecidos llevó al gobierno goiano a actuar también en la preparación de entidades.

Por lo tanto, para los observadores atentos, ya había una indicación aquí de que uno de los principales supuestos de los formuladores estaba equivocado, después de todo, el programa se presentó a la sociedad como un medio para llevar a las escuelas públicas la supuesta eficiencia de gestión de los empresarios³. ¿Cómo podemos creer que las OSs serían más competentes para gestionar redes regionales con docenas de escuelas si no fueran capaces de presentar proyectos adecuados o demostrar experiencias en el área?

Resistencias e inconsistencias del programa

Durante el período de publicación del primer aviso, hubo muchas manifestaciones contrarias, como ocupaciones estudiantiles y cargos del sindicato de enseñanza. Los estudiantes ocuparon veintisiete escuelas públicas en Goiânia y otras cinco unidades en el interior del estado. En enero de 2016, llegaron a ocupar la sede de SEDUCE-GO.

Otra fuerza que se posicionó en contra del programa fue el Orden de Abogados de Brasil – sección de Goiás (OAB-GO). La OAB-GO recomendó la suspensión del aviso. Entre los motivos, la entidad alegó que era necesario reabrir el diálogo con los sectores a ser afectados por el programa (representación de docentes, estudiantes, auxiliares administrativos y padres de familia) y denunció la ausencia de información sobre la relación entre costo y beneficio en el caso de la contratación de OSs. (VERDÉLIO, 2016).

³ En el momento del lanzamiento del programa, la secretaria de educación, Raquel Teixeira, concedió una entrevista al diario Folha de São Paulo donde afirmó que: "ellos [los empresarios] estudiaron economía, administración de empresas. Ellos entienden más sobre administración que nosotros los educadores" (TAKAHASHI, 2015, n.p., nuestra adición).

El 16 de febrero de 2016, el Ministerio Público Federal (MPF), el Ministerio Público de Goiás (MP-GO) y el Ministerio Público de Cuentas del Estado (MPC) recomendaron la postergación de la notificación hasta que se resolvieran algunas irregularidades señaladas. Se fijó un plazo y, después de considerar que SEDUCE-GO no había elogiado la recomendación, los parlamentarios presentaron una orden judicial de suspensión.

En la recomendación destaca la preocupación de los promotores por la valorización de los profesionales de la educación; el cuestionamiento del principio de economía y la predicción del uso de los recursos del FUNDEB; la incompatibilidad del programa con la gestión democrática; y el temor a la falta de prueba de la capacidad profesional y la idoneidad moral de las OSs.

En cuanto al primer problema señalado, la violación de la determinación constitucional de valorización de los profesionales de la educación, el MP-GO destaca que el proyecto permite que hasta el 70% de la facultad y el 100% del personal administrativo sean contratados por OSs. El art. 206 de la Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988) legisla a favor de la valorización de los profesionales de la educación, con admisión exclusiva a través de concursos públicos, plan de carrera y piso salarial nacional.

El programa propone mejorar la situación laboral de los maestros temporales, sustituyéndolos por maestros contratados por las OSs bajo el régimen CLT. Lo que el Gobierno de Goiás presentó era contrario a la valoración contenida en el punto V del artículo 206 del CF/88 (BRASIL, 1988). Según el documento MP-GO que recomienda el aplazamiento del aviso:

El Gobernador de Goiás pretende mejorar la educación pública estatal al escalofrío de la voluntad de la legislatura federal, porque tiene fama de muy costoso realizar licitaciones públicas para maestros efectivos, así como deja a los escaneos que la mejora de los salarios de los maestros no produce resultados. Así, permite que hasta el 70% de los profesores y hasta el 100% del personal administrativo de los centros gestionados por OSs sean empleados privados (GOIÁS, 2016, p. 6)

Otro punto de desacuerdo del Ministerio Público está relacionado con los recursos asignados al programa. Los fiscales afirmaron que el gobierno no explicó cómo se realizó el cálculo del monto por estudiante a repercutir, además de indicar la transferencia de recursos de FUNDEB para que las entidades moneticen a los profesionales contratados, lo cual no está permitido (GOIÁS, 2016).

La primera convocatoria prevé el uso de recursos de FUNDEB e ingresos extraordinarios. En ella, los formuladores determinan que la OS debe abrir una cuenta corriente

exclusiva para el movimiento de fondos del fondo, además de imponer, en contrato, que la organización renuncie al secreto bancario.

Es evidente que el Gobierno de Goiano creía que podía utilizar el dinero de FUNDEB para remunerar a profesionales vinculados a "socios" privados. Esto reveló la falta de preparación de los formuladores del programa. El problema, además de ser objeto de impugnación del MP-GO, también fue cuestionado por el Sindicato de Trabajadores de la Educación del Estado de Goiás (SINTEGO, 2016). El sindicato realizó una consulta con el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) sobre el uso de los recursos y la FNDE respondió que los recursos "están destinados a la remuneración de los profesionales de la enseñanza pública de la educación básica, en ejercicio efectivo en la red pública y en el ámbito prioritario de acción de la persona federada" (SINTEGO, 2016, p. 5). La manifestación de la FNDE también aclara que para el uso de los fondos de Fundeb, el profesional debe estar directamente vinculado al miembro federado, por lo que la contratación a través de las OSs no podría financiarse con estos recursos.

En ese momento, SEDUCE-GO se vio obligado a retirarse. Los avisos publicados más tarde ya no trajeron el requisito de abrir una cuenta para el movimiento de dinero Fundeb. Además, se incluyeron notas explicando que no se transferirían fondos del fondo a la OS.

En los años previstos para la implementación del programa, 2016, 2017 y 2018, los fondos del fondo representaron más de la mitad del presupuesto de SEDUCE-GO, con aproximadamente el 41% (2016), el 43% (2017) y el 41% (2018) restantes. Desde esta perspectiva, todavía sería matemáticamente posible transferir la gestión del 30% de la red a organizaciones sociales incluso sin recursos FUNDEB. Esto no se aplica a ninguna red educativa, ya que muchas no tienen otras fuentes significativas de financiación. También es necesario considerar que, en las escuelas administradas por las OSs, una parte de los maestros (al menos el 30%) permanecería vinculada al Estado y podría ser remunerada por el fondo.

El tema de FUNDEB creó una dificultad para la implementación y requirió el rediseño del programa, pero en el caso del gobierno Goiano no se configuró en una barrera insuperable, ya que el Estado puede reubicar el presupuesto para pagar los contratos. Queda claro entonces que, desde la perspectiva del financiamiento, cuanto mayor es el tamaño del programa, mayor es la dificultad de financiarlo sin el uso de estos recursos. Tanto es así que, posteriormente, en la aprobación del Novo FUNDEB, hubo varios intentos de incluir modelos similares a *las Charters* en el ámbito del fondo (NAZARETH, 2021).

Volviendo a la manifestación del Ministerio Público de Goiás (GOIÁS, 2016), los fiscales afirmaron que el proyecto también entra en conflicto con el principio de gestión democrática. El documento cuestiona la transferencia de la gestión escolar a las OSs sin la participación efectiva de la comunidad escolar en el proceso de toma de decisiones, demostrando que, en la Orden N° 596/2015 (GOIÁS, 2015), el gobernador Marconi Perillo (PSDB) deja claro que la decisión ya se tomó.

El documento (GOIÁS, 2016) también cuestiona la notoria capacidad profesional e idoneidad moral de las once OSs acreditadas para trabajar en el área de educación estatal. Se señalaron organizaciones que tienen personas responsables que están siendo investigadas por delitos de falsedad ideológica y acciones de mala conducta administrativa. Además, según la evaluación de los fiscales, ninguno de las OSs calificadas presentaba una capacidad profesional notoria.

A pesar de las recomendaciones de los ministerios públicos, el proceso de selección de las OSs continuó, pero sin previo aviso. Como se vio anteriormente, el fracaso del primer edicto no fue sacramentado solo por los procesos de resistencia. La SEDUCE-GO intentó continuar con el proceso de selección, sin embargo, las organizaciones no demostraron estar preparadas y no pudieron al menos acercarse a la puntuación necesaria para cumplir con el contrato.

Decepcionando el argumento de los formuladores, esto fue una señal de que estos "empresarios" no tenían propuestas concretas para mejorar la gestión de las escuelas, solo improvisaciones. El hecho es que las OSs que compitieron por los eventos se crearon en 2015 y 2016, es decir, ya durante el proceso de preparación del programa. Algunas ya existían como asociaciones, pero sin un desempeño sobresaliente en educación, otras eran nuevas y probablemente surgieron solo con la intención de competir por los edictos.

Finalmente, sin que ninguna propuesta técnica se considerara satisfactoria y con la solicitud de amparo del tribunal al MP-GO, SEDUCE-GO centró sus esfuerzos en lanzar un nuevo aviso, mientras buscaba orientar a las organizaciones sociales para evitar el mismo problema.

El segundo aviso (003/2016) y las reformulaciones en el diseño del programa

La convocatoria pública 003/2016 fue la segunda versión del programa y presentó algunas modificaciones con el objetivo de incorporar las mejoras necesarias tras las críticas y preguntas iniciales. Esta versión hizo opcional visitar las escuelas en una visita técnica; dispuso la creación del Centro de Seguimiento, Seguimiento y Evaluación de los Contratos de Gestión;

y modificó los verbos de los ítems que corresponden a las atribuciones pedagógicas de las OSs. Por ejemplo, cuando anteriormente afirmaba que la organización debía "planificar" (la formación continua de los docentes), la sustituyó por expresiones como "asegurar la elaboración" o "acompañar".

No hubo cambios sustanciales en el ítem que discute la gestión democrática, solo cambios en la redacción para enfatizar la permanencia de un director electo, y una observación que indica que la OS estará obligado a, bimestralmente, remitir actas que acrediten la participación de la comunidad y del Consejo Escolar en las decisiones de la unidad, sin mayores detalles sobre el tema. A pesar de esto, SEDUCE-GO todavía no pudo demostrar que el proyecto garantizaría la gestión democrática y continuó siendo criticado en esta área.

Con respecto a los proyectos específicos de la escuela, un ejemplo de cambio en el nuevo documento es que la OS mantendría la tarea de garantizar prácticas docentes innovadoras, pero se subraya la necesidad de presentar estos proyectos para seducir.

El segundo aviso también especificó mejor los indicadores a evaluar y creó algunos índices objetivos que no se encontraron antes. El dominio del portugués y las matemáticas se convirtió en el foco de la evaluación de contratos. Anteriormente, solo se consideraban IDEB e IDEGO. Otro índice incluido fue la Evaluación Dirigida por Muestra⁴.

En la segunda versión, la secretaría publicó una nota aclaratoria haciendo "obligatoria la presentación de copias de certificados penales negativos [...] para todos los líderes de sistemas operativos" (SEDUCE-GO, 2016a, p. 1). Fue una respuesta a las preguntas del MP-GO, que encontró, en sistemas operativos calificados, personas que respondían a demandas por mala conducta administrativa e incluso con condenas.

Sobre el tema del desembolso del contrato de gestión, hay cambios importantes. El aviso comenzó a indicar la proyección de costos mensuales por estudiante, basada en un cálculo presentado en el Anexo V del documento (SEDUCE-GO, 2016b). El costo se estimó en R\$ 351,11/estudiante/mes (trescientos cincuenta y un reales y once centavos, por estudiante, por mes), la misma cantidad que se invirtió en otras escuelas.

La diferencia entre las dos versiones del programa es que la primera solicitó que el sector privado presentara una propuesta financiera entre R\$ 250,00 (doscientos cincuenta

4 Esta es la evaluación diagnóstica continua de las disciplinas de lengua portuguesa, matemáticas y ciencias de la naturaleza producida por SEDUCE-GO que complementa el proceso de enseñanza del diagnóstico y el aprendizaje y la orientación pedagógica de las escuelas de la Red Estatal. Cuarenta y ocho mil estudiantes son evaluados cada dos meses.

reales) y R\$ 350,00 (trescientos cincuenta reales). La SEDUCE-GO no explicó el cálculo ni cómo llegó a los valores.

Los críticos, como SINTEGO y MP-GO, argumentaron que el formato inicial podría generar precariedad en las escuelas, que recibirían menos recursos que actualmente, o, por otro lado, podría exigir la necesidad de aditivos contractuales, poniendo fin al principio de la economía. El hecho de que hubiera un cambio en este punto demuestra que no hubo convicción de los formuladores sobre el tema, incluso si en el discurso defendían que la eficiencia del sector privado era capaz de generar una economía significativa.

Con la reformulación del diseño de la política, SEDUCE-GO modifica el elemento económico que había sido señalado como importante en la Orden N° 596/2015 (GOIÁS, 2015). Ahora, los sistemas operativos no tendrían que "hacer más con menos", tendrían que "hacer más con eso".

En resumen, las modificaciones del Aviso 003/2016 presentaron la intención de explicar algunos puntos que generaron dudas en organizaciones competidoras o responder preguntas que fueron impugnadas por el Ministerio Público. Cabe señalar que no se cumplieron todas las notas de los fiscales. Se hizo una nueva recomendación de suspensión, pero el Edicto 003/2016 siguió el proceso hasta declarar un sistema operativo como el ganador del evento.

Gestión, Transparencia y Rescate Social (GTR) fue la OS elegida, porque fue el único que logró alcanzar la puntuación mínima requerida en la convocatoria (setenta puntos). El 27 de diciembre de 2016, la secretaría aprobó el resultado e indicó la firma del contrato de gestión por un monto total de R\$ 69.810.197,00 (sesenta y nueve millones, ochocientos diez mil, ciento noventa y siete reales)⁵.

A pesar de esto, el contrato de gestión no se firmó. Esto se debe a que la jueza Eliana Xavier Jaime aceptó otra solicitud de medida cautelar de MP-GO y también suspendió el segundo aviso. El entendimiento era que, incluso con algunas modificaciones en el nuevo evento, las recomendaciones de los promotores no se cumplían y que la nueva convocatoria tenía un objeto idéntico al primero.

La capacidad de la asociación GTR para asumir este contrato de gestión continuó siendo cuestionada. La entidad existe desde 2009, pero solo fue calificada como Organización Social de Educación en febrero de 2016, en vísperas de la convocatoria. Para el MP-GO, además de

⁵ El monto se refiere a un año de contrato e indica el costo mensual de R\$ 351,11 (trescientos cincuenta y un reales y once centavos) por estudiante, considerando los 16.569 estudiantes involucrados en el aviso.

ser recién calificado, la entidad no presentó ningún registro que tuviera experiencia en el área de educación.

Incluso con la suspensión del aviso, SEDUCE-GO continuó con la publicación de dos convocatorias más destinadas a transferir la gestión de las escuelas en las macrorregiones de Águas Lindas/Planaltina y Luziânia/Novo Gama. Los dos edictos lanzados en 2017 enfrentaron los mismos problemas judiciales, así como la falta de sistemas operativos preparados para hacerse cargo de la gestión de las escuelas públicas.⁶

La no implementación y la incertidumbre del mañana

En agosto de 2018, el gobierno logró la primera y única victoria judicial que permitió la continuidad del proceso relacionado con la notificación de Luziânia / Novo Gama. A pesar de esto, el gobierno decidió no reanudar la implementación del programa después de las elecciones. Lo cual no ocurrió, ya que el boleto sucesor no fue elegido.

Incluso sin una decisión final en los tribunales, las demoras en el proceso han materializado el fracaso del gobierno para implementar el programa en la gestión 2015-2018. La primera victoria judicial llegó tarde, en un momento político donde SEDUCE-GO ya no depositaba la misma confianza en la propuesta y la placa que representaba la continuidad del gobierno goiano no parecía dispuesta a defender la idea durante la campaña electoral.

Hasta 2017, el discurso de SEDUCE-GO todavía demostraba confianza en el éxito del programa. A pesar de destacar las dificultades, la secretaria consideró que el modelo creado era innovador y capaz de superar obstáculos. A pesar de exponer este pensamiento en ese momento, ya se asumieron algunos problemas que, al final, sacramentaron la no implementación del programa. Como se puede ver en la entrevista concedida por Raquel Teixeira (PSDB) a *Jornal Opção* el 25/02/ 2017 (JORNAL OPÇÃO, 2017). La secretaria admite que tenía algunos temores, como la dificultad de encontrar OSs competentes y la incompatibilidad de la *Charter* con la legislación educativa, pero en el momento de la entrevista, Teixeira todavía mostraba optimismo y afirmó que el programa se implementaría ese año.

En 2018, Teixeira se graduó del cargo de secretario para ser candidato a vicegobernador de Goiás. Una vez más, asumió que estaba preocupada por la ausencia de organizaciones sociales con competencia para administrar las escuelas y demostró que ya no había la misma

⁶ No es posible llevar el análisis de los avisos de 2017 en el espacio de este artículo, por lo que optamos por presentar los dos primeros avisos, donde ocurrieron los cambios más significativos.

determinación de continuar el intento de implementar, incluso si su placa era elegida (TEIXEIRA, 2018).

Se observa que la falta de las OSs con capacidad técnica e idoneidad para administrar las escuelas fue uno de los principales problemas, solo asumido después del fracaso en la implementación del programa. La estrategia para que las OSs adquirieran experiencia en la gestión de la educación pública, fue implementar un programa similar en educación profesional, como un proyecto piloto no solo para probar el modelo, sino también para probar las OSs.

Finalmente, la placa compuesta por José Eliton (PSDB) y Raquel Teixeira (PSDB), sucesores de Marconi Perillo (PSDB), fue derrotada en las elecciones de 2018, que tuvieron a Ronaldo Caiado (DEM) como ganador. Para la nueva gestión de SEDUCE-GO, se indicó Fátima Gavioli (PSB) que en una de sus primeras acciones anunció la extinción del Centro de Monitoreo, Monitoreo y Evaluación de Contratos de Gestión. Confirmando que el nuevo gobierno no tenía la intención de continuar con el programa. Sin embargo, no se trata de una comprensión moral, pedagógica o jurídica. Según Gavioli (SEDUCE-GO, 2019), las razones eran financieras⁷.

Consideraciones finales

Del curso del intento de implementar el programa Goiano, surge una pregunta: a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno, ¿qué impidió que se implementaran los contratos de gestión?

Raquel Teixeira (PSDB) cuando se le preguntó sobre las razones del fracaso del programa, ya como candidata al cargo de vicegobernadora, fue categórica al responder que esto ocurría porque no había sistemas operativos "adecuados" para la gestión de las escuelas. Las entrevistas publicadas en los periódicos mostraron que siempre hubo dudas sobre la capacidad de estas organizaciones, pero el gobierno goiano prefirió intentarlo de todos modos. Para él, era un modelo que debía probarse, independientemente de los riesgos y las consecuencias.

La falta de OSs competente fue solo una de las razones que impidieron la implementación del programa. La falta de organizaciones sociales capaces ya podría haberse verificado con la publicación de un edicto del Procedimiento para la Manifestación de Interés Social, instrumento que puede preceder a la convocatoria pública.

⁷ El gobierno anterior había dejado a los empleados de la red educativa sin paga el 13 de diciembre (decimotercero), por lo que la orden era reducir costos. Según Gavioli, "no significa que un día alguien no pueda retomar el tema, pero por ahora, nos detendremos [sic] en esto allí" (SEDUCE-GO, 2019, p. 1).

Un Procedimiento para la Manifestación de Interés Social ya indicaría a las autoridades públicas lo que se encontró años después: carecían de entidades competentes para lo deseado. Sin embargo, los formuladores ya estaban decididos a llevar a cabo la transferencia de la gestión y prefirieron publicar un anuncio público de convocatoria desde el principio.

Se comprobó a lo largo de la investigación que, ya en el primer edicto, ningún OS pudo presentar una propuesta que contemplara el mínimo requerido por SEDUCE-GO. Para un observador atento, esto ya sería una pista de la falta de OSs capaces. A pesar de esto, el gobierno continuó tratando de implementar y ofreció eventos de capacitación para las OSs, presentaron mejores propuestas, el problema es que los *talleres* no hacen que las organizaciones sean más competentes y experimentadas, solo las ayudan en el proceso de competencia.

De hecho, a pesar de la gran cantidad de entidades registradas, la competencia terminó con la victoria de las organizaciones que lograron solo lograr el puntaje mínimo requerido, e incluso entonces, SEDUCE-GO argumentó que debían administrar las escuelas. En ningún momento la propia secretaría tuvo la iniciativa de paralizar las acciones debido a la falta de una organización alardeada.

No como casualidad, como SEDUCE-GO lo hace parecer, la falta de OSs capaces de realizar el trabajo que actualmente realiza el Estado, es la prueba de la insuficiencia de los supuestos del programa. En otras palabras, el concepto de que el sector privado por sí solo tiene más capacidad y eficiencia para administrar las escuelas públicas fue erróneo.

Finalmente, incluso sin la implementación efectiva, es posible notar que el programa tuvo consecuencias y creó bases para el surgimiento de propuestas similares a las *Charters* en Goiás u otras redes. La consecuencia más directa fue la implementación de un modelo similar en la educación profesional, incluida la participación de las mismas OSs. El programa implementado en la educación vocacional también puede servir para que las OSs adquieran experiencias y se conceptualicen para participar en otras competencias.

Otra explicación para el fracaso de la implementación del programa son las inconsistencias entre la propuesta y la legislación educativa brasileña. Se observó que incluso intentándolo, SEDUCE-GO no pudo resolver los conflictos señalados por el MP-GO. Con los desajustes entre los aspectos de la legislación educativa y los modelos de *Charters*, SEDUCE-GO intentó crear su propio diseño que mitigara los antagonismos. El modelo no convenció al MP-GO. Aunque no hubo una decisión definitiva en el tribunal sobre el caso, las solicitudes de medidas cautelares causaron demoras que fueron suficientes para comprometer la implementación efectiva en el período.

En cualquier caso, el programa creado, o aspectos de este, todavía pueden ser utilizados en Goiás u otros contextos en el futuro, y la participación del Banco Mundial puede ayudar en el tránsito de la experiencia a otras redes públicas.

Por todo esto, se entiende que la no implementación del programa no significa su inviabilidad definitiva en la educación básica brasileña. Las acciones del Gobierno de Goiás para tratar de eliminar los obstáculos legales, y las modificaciones que se hicieron para responder a ellos, pueden servir para proponer nuevas políticas, ya sea en Goiás o en otros lugares.

Vivimos en un momento en que se vislumbran amenazas al pluralismo de las ideas pedagógicas y a la idea de la construcción colectiva de la escuela. Un panorama en el que, en nombre de una supuesta eficiencia, todo lo que es público se ve como de baja calidad, por lo que es necesario entender el entre líneas de propuestas como la que se analizó. Por lo tanto, es posible instrumentalizar la disputa para la garantía del derecho a la educación y para el mantenimiento de los logros históricos de la educación brasileña, como los principios de gestión democrática y la valorización de los profesionales de la educación.

GRACIAS: El artículo forma parte de la investigación "Escuelas Charter en Brasil: mapeo de propuestas de privatización para escuelas públicas inspiradas en escuelas Charter internacionales" apoyada por FAPERJ (Aviso FAPERJ No. 27/2021 - Asistencia Básica a la Investigación -APQ1).

REFERENCIAS

“ESTOU certa de que encontramos nas OSs a forma de gestão mais avançada para as escolas”. **Jornal Opção**, 25 fev. 2017. Disponible en: <https://www.jornalopcao.com.br/entrevistas/estou-certa-de-que-encontramos-nas-oss-a-forma-de-gestao-mais-avancada-para-as-escolas-88158/>. Acceso: 04 dic. 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. Disponible en: <https://seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/24613/>. Acceso: 25 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional, 1988. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acceso: 10 enero 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 Nº201500006020341, quanto à transferência da gestão de unidades escolares da rede pública estadual a organizações sociais de educação, por meio da celebração de contratos de gestão – art. 6º, parágrafo único, da Lei estadual nº 15.503/05. Goiás: 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: 10 enero 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: 05 feb. 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: 30 enero 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: 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: 20 enero 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: 10 sept. 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: 10 agosto 2018.

TAKAHASHI, F. Empresário sabe mais de gestão do que educador, diz secretária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, dez. 2015. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/12/1716663-empresario-sabe-mais-de-gestao-do-que-o-educador-diz-secretaria-de-goias.shtml/>. Acceso: 28 nov. 2016.

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

VERDÉLIO, A. OAB-GO pede suspensão da seleção de organizações sociais na educação. **Agência Brasil**, Brasília, mar. 2016. Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-03/oab-go-recomenda-suspensao-da-implantacao-de-organizacoes-sociais-na>. Acceso: 21 dic. 2017.

Cómo hacer referencia a este artículo

NAZARETH, H. D. G. La (no) implementación de escuelas Charter en Goiás: Un análisis del intento de implementar un programa y sus consecuencias. **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>

Presentado en: 18/02/2022

Revisiones requeridas en: 05/07/2022

Aprobado en: 27/09/2022

Publicado en: 30/11/2022

Procesamiento y edición: Editora Iberoamericana de Educación - EIAE.
Corrección, formateo, normalización y traducción.

