



5197 - Trabalho - 39ª Reunião Nacional da ANPEd (2019)
GT05 - Estado e Política Educacional

ESCOLAS CHARTER, CONTRATOS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA: debatendo sobre o programa proposto na rede estadual de educação goiana.
Henrique Dias Gomes de Nazareth - UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES

ESCOLAS CHARTER, CONTRATOS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA: debatendo sobre o programa proposto na rede estadual de educação goiana.

O artigo é fruto de uma investigação que analisa um programa brasileiro inspirado nas escolas *charter* estadunidenses, os contratos de gestão com organizações sociais (OSs) na educação goiana. O programa previa a transferência da gestão de 30% das escolas para OSs, foi formulado e proposto em 2016, mas não foi efetivamente implementado. O programa sofreu resistências e sua não implementação deveu-se principalmente às denúncias do Ministério Público. Entre elas está a inadequação do programa ao princípio da Gestão Democrática (GD), ponto principal para esse trabalho. Intenciona-se trazer aspectos relativos à GD e a forma como os formuladores do programa tentaram adequá-lo ao princípio. Objetiva-se analisar o formato de GD proposto e como ele se tornou questão central no programa. Para tanto, procede-se à uma pesquisa documental que tem como *corpus* de análise documentos normativos e informativos. Desse modo, é possível concluir que os formuladores do programa tentaram, sem sucesso, conciliar o modelo de gestão gerencial com a GD prevista na legislação brasileira.

Palavras-chave: escolas *charter*; gestão democrática; contratos de gestão.

Esse artigo é fruto de uma investigação que analisa um programa brasileiro inspirado nas escolas *charter* estadunidenses, os contratos de gestão com organizações sociais (OSs) na educação goiana.

O programa previa a transferência da gestão de 30% das escolas estaduais de Goiás para OSs, e seus formuladores acreditavam que a transferência da gestão e a desburocratização proporcionariam mais eficiência para as escolas, o que para eles significava a obtenção de melhores índices de proficiência com menos recursos.

No contexto brasileiro existem muitas iniciativas de privatização da educação pública. Adrião (2018) explica que esse movimento de privatização ocorre em diferentes dimensões, englobando a oferta, o currículo e a gestão. Em síntese, a dimensão da oferta inclui o crescimento do “financiamento público, aumento de matrículas em estabelecimentos particulares e introdução de políticas ou programas de escolha parental” (p. 11). No âmbito da privatização da gestão estão as “modalidades de subsídio público à oferta privada não associadas a políticas de escola parental” (p. 8). Já no domínio da privatização do currículo estão a compra e adoção de desenhos curriculares, tecnologias educacionais e sistemas privados de ensino.

Dentre as formas de privatização as escolas *charter* ganharam projeção nos últimos anos, sendo apresentadas por organismos multilaterais e fundações privadas (o Banco Mundial e o Instituto Itaú Social são exemplos), como inovações a serem implementadas na educação brasileira. Pode-se (e deve-se) discutir se o formato realmente é inovador, e, principalmente, se ele é exemplo de sucesso nos locais onde foi implementado, porém não é objetivo desse artigo promover esse debate, apenas destaca-se aqui que não há consenso entre os especialistas a respeito da efetividade desse tipo de política. Autores como Ravitch (2011), Clark *et al* (2011) e Berliner (2018) questionam argumentos pró-*charter* e demonstram que essa suposta “efetividade” não foi comprovada, mesmo após quase trinta anos de experiências com *charter* nos EUA.

O modelo *charter*, criado nos Estados Unidos da América no final dos anos 1980, assume diferentes desenhos, tendo como principal característica a gestão privada de escolas financiadas com recursos públicos (ADRIÃO, 2014, KLEES; EDWARDS JR., 2015, RAVICHT, 2011). É relevante destacar que no Brasil já convivemos com políticas semelhantes de privatização da gestão escolar pública há décadas, porém, recentemente o movimento pró-*charter* ganhou força, apresentando o modelo estadunidense como exemplo a ser adotado.

Apesar da ocorrência de tantas formas de privatização, no Brasil são poucos programas que se autoproclamam identificados com as *charter schools*. É o caso do programa de contratos de gestão na educação básica que foi formulado e proposto para rede estadual de Goiás em 2016, mas não foi efetivamente implementado.

O programa sofreu resistências por parte do corpo estudantil e sindicato docente, mas a sua não implementação no período abarcado pela pesquisa (até o início de 2019) deveu-se principalmente às ações do Ministério Público de Goiás (MP-GO) que apontou irregularidades. Entre as denúncias do MP-GO estão inadequação do programa ao princípio constitucional de valorização dos profissionais da educação; o questionamento ao princípio da economicidade e à previsão de uso de recursos do FUNDEB; o receio com a falta de comprovação da capacidade profissional e da idoneidade moral das OSs; e a incompatibilidade do programa com a gestão democrática.

O último ponto citado é justamente aquele que será abordado aqui. Intenciona-se trazer para discussão aspectos relativos à gestão democrática de escolas públicas e a forma como os formuladores do programa tentaram adequá-lo ao princípio, ao menos formalmente, como será apresentado aqui.

O objetivo do trabalho em tela é analisar o formato de gestão democrática proposto e como o princípio se tornou questão central no programa goiano, que tentou, sem sucesso, conciliar o modelo de gestão gerencial com a gestão democrática prevista na legislação brasileira.

Para isso, o artigo apoia-se em uma pesquisa documental que tem como *corpus* de análise leis, decretos, portarias, editais, reportagens e entrevistas à jornais. Esses documentos normativos e informativos possibilitaram a compreensão a respeito da gestão democrática no contexto do programa e propiciaram as discussões que serão abordadas aqui.

GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

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

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

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

Assim, a redação da CF/88, em seu Art. 206, afirma estarem entre os princípios do ensino: igualdade de condições de acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; valorização dos profissionais da educação; garantia do padrão de qualidade; gratuidade do ensino público; piso salarial nacional para os profissionais da educação; e “gestão democrática do ensino público, **na forma da lei**” (BRASIL, 1988, p. 87, grifo nosso).

A expressão grifada deixa a regulamentação do princípio para a legislação complementar, “ou seja, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e todas as demais expressões legais incumbidas da regulamentação constitucional definiriam o significado e os mecanismos para implementação de tal princípio” (CAMARGO; ADRIÃO, 2007, p. 67).

A Carta Magna estabelece a gestão democrática do ensino público como princípio constitucional e, somente oito anos depois, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, reafirma a questão no Art. 3º, além de indicar a sua regulamentação na própria LDB/96 e na legislação dos sistemas de ensino.

Outra menção à gestão democrática está presente no Art. 14, estipulando que os sistemas de ensino público na educação básica devem normatizar (de acordo com suas peculiaridades) a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar em conselhos escolares (BRASIL, 1996).

Esse movimento de descentralização e democratização da gestão tem se consolidado nas proposições legislativas e organiza-se em três vertentes: “(1) participação da comunidade na seleção dos diretores; (2) criação de colegiados que participem de processos decisórios; e (3) repasse de recursos financeiros às escolas e, conseqüentemente, aumento de sua autonomia” (SILVA, 2013, p. 143-144).

Outros textos que normatizam o princípio e reforçam a necessidade de democratizar a gestão de escolas públicas são os Planos Nacionais de Educação: Lei N. 10.172/2001 (PNE 2001-2010) (BRASIL, 2001) e Lei N. 13.005/2014 (PNE 2014-2024) (BRASIL, 2014).

O Plano Nacional de Educação (2001-2010) estabelece, entre objetivos e prioridades, a democratização da gestão do ensino público, reafirmando (como na LDB/96), a participação dos profissionais da educação na formulação do projeto pedagógico, assim como a atuação da comunidade escolar nos conselhos. Entre as metas para o ensino fundamental, a participação da comunidade escolar nos conselhos é novamente reforçada: “9. Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes” (BRASIL, 2001, p. 14).

Na seção que trata do “financiamento e gestão”, o PNE (2001-2010) designa a cada sistema de ensino, no exercício de sua autonomia, a responsabilidade por implantar a gestão democrática em dois níveis: na gestão de sistema e na gestão da unidade escolar. O primeiro refere-se à constituição de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; o segundo alude aos conselhos escolares, com participação da comunidade educacional, além da eleição para direção escolar, associando competência com representatividade e liderança (BRASIL, 2001).

Posteriormente, o PNE (2014-2024) dedica uma meta à gestão democrática. Na letra da lei, a Meta 19 busca:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL 2014, p. 14).

O prazo de dois anos citado encerrou-se em 2016, mesmo ano da tentativa de implementação do programa goiano. Além da meta, o PNE também apresenta oito estratégias no sentido de sua concretização. Entre elas estão: a priorização de transferências voluntárias da União para entes federados que regulamentem o princípio da gestão democrática “e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar” (ibidem, p. 14); a ampliação de programas de formação de conselheiros; o incentivo à constituição de fóruns permanentes de educação para acompanhar a execução do PNE (entre outras funções); o estímulo e o fortalecimento de conselhos municipais e escolares.

Analisando a Meta 19 do documento, Souza (2018) pondera que o legislador parece priorizar a gestão democrática no nível da escola, apresentando poucas ferramentas que levem à necessária democratização também no nível dos sistemas de ensino. Mesmo reconhecendo que a unidade escolar é o epicentro do sistema educacional, é imprescindível que sejam estabelecidas relações mais horizontais também no âmbito das redes de ensino, pois, para ele “é razoável supor que diretores tenderão a agir em relação aos trabalhadores da escola e aos alunos e seus familiares, de forma parecida como são tratados pelos gestores dos sistemas” (p. 69).

Entende-se, aqui, que isso se aplica ao programa goiano em análise. Sem sua efetiva implementação, só é factível refletir sobre suas possibilidades. Porém, há de se supor que um diretor contratado por uma OS, estando sujeito a cobranças por resultados, em uma relação vertical com o corpo diretivo da OS e com a SEDUCE-GO, terá dificuldades em fomentar espaços democráticos de participação de toda comunidade escolar. Sendo a organização social a única responsabilizada pelos resultados, como presumir que as decisões serão compartilhadas?

A pergunta será retomada posteriormente, pois ainda cabem algumas considerações a respeito da Meta 19 do PNE (2014-2024). Destaca-se a ênfase que o legislador atribui à forma de escolha dos diretores escolares. Para Souza (2018), “o

legislador parecia resumir (ou enfatizar) a GD [Gestão Democrática] à forma de provimento de diretores escolares, o que, por certo, é um aspecto importante, mas absolutamente insuficiente para o cumprimento daquele princípio constitucional” (p. 69). É essa também a maior preocupação demonstrada pela SEDUCE-GO ao ressaltar em vários textos (normativos e informativos) que os diretores eleitos serão mantidos, como se a permanência deles, por si só, fosse garantia de uma gestão democrática.

Entre as estratégias, a primeira (19.1) é a única à qual são atreladas consequências concretas, no caso, a priorização de transferências voluntárias da União para entes federados que regulamentem a provisão de diretores escolares. Para isso, é necessário aliar critérios técnicos de mérito e desempenho à participação da comunidade escolar.

Está aqui outro ponto importante para a compreensão da questão: é preciso reconhecer o avanço que representa a meta em contextos onde predomina a indicação política para provimento desses cargos, porém, registra-se que a relevância atribuída aos critérios meritocráticos pode anular os efeitos dos critérios democráticos, pois, como explicam Peroni e Flores (2014), são lógicas antagônicas de gestão:

Se por um lado, a consulta pública à comunidade escolar prevista na Meta 19 pode significar um avanço nos locais onde não há histórico de gestão democrática, seja na forma de lei própria, seja na forma da vivência de processos democráticos, por outro lado, cabe um alerta no sentido de que a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta à comunidade restringe a própria efetividade deste princípio. Em nosso entendimento, esta redação tenta articular em um mesmo texto dois mecanismos de gestão que representam concepções diferentes e mesmo antagônicas de gestão, uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial, restando aos entes federados o desafio de implementar em conjunto critérios tão distintos. Cabe, ainda, destacar o fato de que a expressão “consulta pública” pode não significar exatamente a eleição direta de dirigentes escolares (p. 186).

Também como exigência do PNE (2014-2024), os estados e municípios deveriam elaborar seus planos de educação. No Plano Estadual de Educação de Goiás (PEE-GO), aprovado pela Lei N. 18.969, de 2015, a promoção do princípio da gestão democrática aparece entre os objetivos permanentes.

Entre as metas, é a de número vinte que se detém ao tema: “Meta 20 - Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação de eleições diretas para gestores das escolas públicas”^[ii] (GOIÁS, 2015, p. 43). A redação da meta evidencia a centralidade das eleições para provimento dos cargos de direção das escolas, apesar das estratégias também abordarem outros aspectos, como o fortalecimento dos conselhos, a criação de fóruns de educação, grêmios estudantis, etc.

Para a discussão desse trabalho, ressalta-se mais duas estratégias do Plano Estadual de Educação de Goiás:

20.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos Projetos Políticos Pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

20.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino (GOIÁS, 2015, p. 44-45).

As estratégias 20.6 e 20.7 conflitam com os contratos de gestão na educação goiana justamente pela contradição entre a lógica gerencial do programa que se inspira nas *charter* e o princípio da democratização do ensino. Para melhor explicitar esse ponto, serão abordados aqui os aspectos do desenho da política que apresentam a tensão existente entre a gestão democrática e essa proposta de privatização da gestão.

Para a equipe técnica vinculada ao programa, a OS deve contratar um superintendente pedagógico e um superintendente administrativo, além de diretores administrativos para cada escola, professores e outros funcionários. Essa equipe deverá conviver com servidores públicos, inclusive com um diretor pedagógico por escola^[iii]. Esse diretor, é previsto que sirva como interlocutor da secretaria na unidade escolar e, no discurso da política, é atribuída a ele a responsabilidade pela gestão pedagógica. Segundo Ademar Rodrigues, chefe do Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação (NAMA) dos Contratos de Gestão:

Toda orientação pedagógica será dada pela Seduce, seja para as escolas com OSs ou sem OSs. A responsabilidade da orientação, do acompanhamento pedagógico, da formação de professores e de monitoramento é da pasta. Por ser novidade, é natural a preocupação dos professores em relação ao modelo das OSs. Porém, há um ano uma equipe está acompanhando a modelagem que vai assegurar a gestão democrática dos diretores eleitos pela própria comunidade escolar. Ele será o elo direto entre a escola e a Seduce e, portanto, principal responsável pela parte pedagógica (GOIÁS AGORA, 2017, p. 1).

Dessa maneira, ao mesmo tempo que garante a permanência dos diretores eleitos, restringe-se mais o seu papel. Além de não se envolverem mais nas questões administrativas, sua função pedagógica será de intermediar o que foi pensado por outrem (no caso a SEDUCE-GO) e o que será aplicado pela OS. Alex Medler, consultor do Banco Mundial que contribuiu para a elaboração do programa, declarou sobre o papel desse diretor:

Os líderes (diretores) da escola precisam ter tempo para instruir os professores. Eu realmente acredito que tudo deve focar na sala de aula. Temos que mudar o papel dos líderes para que eles possam ficar conectados ao que está acontecendo em sala de aula, e colocar as OSs na gestão reforça essa ideia” (SEDUCE-GO, 2016a, p. 1).

Assim como o consultor, o discurso do governo defende que a transferência de responsabilidades sobre questões administrativas para organizações sociais, permitiria que os diretores eleitos se preocupassem somente com questões pedagógicas. Raquel Teixeira, secretária de educação, também confirmou a questão:

O Plano Nacional de Educação (PNE) exige que o diretor seja eleito, que haja uma gestão democrática. A missão do professor é facilitar o processo de aprendizagem do aluno. Se o diretor eleito se concentrar na parte pedagógica e a OS da mesma escola tiver um diretor administrativo para cuidar de manutenção, limpeza e vigilância, isso não vai atrapalhar o foco pedagógico do diretor, pelo contrário. É isso que temos de aprender. Isso tem de ficar muito claro no chamamento das OSs (JORNAL OPÇÃO, 2015, p. 2).

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

Em audiência pública realizada em 19 de maio de 2017, a secretária explicou que os diretores “não terão de se preocupar se os canos estão vazando, se a infiltração da parede vai estragar um computador, se a descarga da privada está funcionando. Essa parte vai sair completamente dos ombros dos diretores” (SEDUCE-GO, 2017a, p. 1).

A separação da gestão administrativa e pedagógica, com a mudança de função do diretor eleito fica evidente nos contratos, mas deixa dúvidas com relação a como funcionaria na prática, gerando um grande espaço para discricionariedades.

Os editais têm como objeto “o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas, de apoio, para a implantação e implementação de políticas pedagógicas, **definidas pela SEDUCE**” (SEDUCE-GO, 2017a, p. 1, grifo nosso). Ou seja, para questões administrativas, as OSs devem ser protagonistas, enquanto, para questões pedagógicas, espera-se que elas exerçam a função de apoio.

Aponta-se aqui uma contradição, pois, apesar de se apresentar como uma justificativa e parte da teoria causal da política, as organizações sociais não deverão se responsabilizar somente por diretrizes e metas administrativas: soma-se a isso, objetivos relacionados à proficiência, execução de um plano de formação continuada para os docentes e outros profissionais da escola, além de outros pontos presentes no documento “*Diretrizes e Estruturação das atividades a serem executadas por organizações sociais*” (SEDUCE-GO, 2016b, p. 1).

Além dessa contradição, o contrato de gestão a ser assinado também atribui outras responsabilidades do âmbito pedagógico para as OSs ao mesmo tempo em que não detalha qual será o papel do diretor eleito, somente garante a existência das eleições e sua presença na escola. Entre diretrizes, indicadores e metas que fazem parte dos anexos dos editais, é explícito que a OS deve “assegurar que o Diretor Pedagógico seja eleito pela Comunidade Escolar e, em casos excepcionais, previstos em lei, a indicação será feita pela SEDUCE” (SEDUCE-GO, 2017b, p. 35).

Ao analisar as atribuições destinadas ao ente privado, chama a atenção mais algumas inconsistências. Por exemplo, as OSs precisam apresentar propostas técnicas contemplando estratégias inovadoras no modelo pedagógico da Educação de Jovens e Adultos (EJA), bem como elaborar planos de ação para o crescimento do índice de proficiência, para a diminuição da distorção idade/série, para a melhoria do clima escolar e até formular um plano visando a equidade no aprendizado (SEDUCE-GO, 2017b).

Todos esses planos devem ser apresentados durante a concorrência entre as organizações, ou seja, aquela que vencer assumirá as escolas com esse planejamento já definido e pactuado com a SEDUCE-GO, sem possibilidades de participação do diretor eleito ou comunidade escolar na concepção, como pede o princípio da gestão democrática.

Outro item que chama atenção é a capacitação, que deve ser planejada pela SEDUCE-GO e executada pela OS. O edital não prevê a participação do diretor eleito aqui. O ente privado deve manter a rotina de formação continuada e capacitação de todos os profissionais da escola e garantir a participação desses profissionais nos encontros formativos oferecidos pela Secretaria de Educação, sejam servidores públicos ou funcionários contratados pela organização social.

Ao contrapor o discurso da política com o desenho do programa, também é possível observar que, ao contrário do que se afirma, as OSs ganharão muitas responsabilidades de cunho pedagógico. A indicação de um superintendente pedagógico como parte do corpo técnico é mais uma evidência disso, entretanto, não há nos documentos normativos detalhamento da função a ser realizada por quem vier a ocupar esse cargo, apenas se relata a necessidade de comprovação da formação acadêmica e experiência profissional em educação, que contam pontos na hora da avaliação das propostas.

Sendo fruto de reivindicações de grupos sociais em um momento de redemocratização da sociedade brasileira, o princípio da gestão democrática das escolas públicas apresenta-se como uma idiosincrasia do contexto brasileiro que conflita com a ideia da *charter* se pensada em seu formato original. Os formuladores do programa goiano tinham o desafio de conciliar a lógica gerencial com o princípio constitucional, propondo um modelo híbrido que, em tese, se adequa às determinações legais, mas deixa em dúvida se a democratização da gestão será de fato possível, ou seja, não há garantias de que o diretor eleito e o conselho escolar, na prática, participarão das decisões.

A transferência da lógica de gestão empresarial para as escolas públicas, como forma de privatização endógena (BALL, 2013), é essencialmente contraditória com relação a conceitos como gestão democrática. Ou, como quer Azevedo e Garcia (2010), são projetos antagônicos em disputa: “de um lado, a educação democrática e cidadã e, de outro, a educação submissa à mercantilização” (p. 13).

O que se quer afirmar é que é possível que os formuladores da política consigam adequá-la às exigências legais, como eleição de diretores e anuência do conselho para uso de determinadas verbas, porém, a introdução e o fortalecimento do gerencialismo só é possível com o sacrifício dos espaços coletivos de construção da escola pública.

Por isso, a gestão democrática é mais do que somente a garantia da possibilidade de eleições para cargos diretivos, por mais importante que isso seja. Silva (2013) explica que:

O entendimento do artigo 14 [LDB/96] é fundamental para a função dirigente, pois diz respeito ao exercício democrático, valorizando a representatividade de cada ator do sistema. A escola pública é uma instituição de serviço para a sociedade, que se distingue por oferecer o ensino como um bem público – não é uma empresa de produção ou uma loja de vendas. Assim, a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais coerentes com a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores. Nessa perspectiva, seria evidente pensar a administração escolar na qualidade dos serviços prestados, e em seu caráter social e negociável (p. 144).

Entendendo a gestão democrática desse ponto de vista, com seu caráter social e negociável, é possível localizar três conflitos entre o conceito de gestão democrática e o programa de contratos de gestão via OSs.

O primeiro diz respeito a sua própria proposição. Está evidente que a ideia não foi gestada a partir de uma reivindicação coletiva, mas sim da tentativa de importação de uma política, com a participação de organismos multilaterais que, há tempos, sugerem a adoção de medidas privatizantes para países em desenvolvimento. Assim, a implementação do programa já estava decidida quando o governador Marconi Perillo (PSDB) publicou o Despacho N. 596/2015. A SEDUCE-GO até realizou audiências públicas sobre o assunto, mas nunca houve possibilidade de participação da comunidade escolar nas decisões; as audiências serviram somente para a apresentação das intenções da secretaria.

O segundo ponto é esse que já vinha sendo discutido aqui, o programa só garante a gestão democrática nos quesitos objetivos previstos na legislação. Os órgãos colegiados e o diretor eleito não são chamados a participar ativamente da elaboração de projetos para as escolas ou mesmo da avaliação e monitoramento das OSs. Mesmo que a SEDUCE-GO declare que os diretores realizarão a interlocução entre secretaria e organização social, não é apresentada nenhuma função objetiva desse diretor na dinâmica de avaliação do trabalho a ser desenvolvido pela OS.

A terceira inconsistência está relacionada à responsabilização das OSs. A orientação para resultados, provenientes do aprofundamento do sistema de responsabilização identificado com o gerencialismo, entra em choque com a ideia de participação popular e democrática. Onde a lei determina, o conselho deverá atuar, mas, no fim, a organização social terá que prestar contas sobre os resultados das escolas. Sendo a única a ser responsabilizada pela SEDUCE-GO, é de se supor que chamará para si a tomada de decisões. Poderá decidir sozinha como agir para melhorar ou manter os resultados, seja demitindo ou bonificando os profissionais vinculados a ela.

A maneira como o programa foi desenhado, com foco nos resultados em detrimento dos processos (ou da burocracia), é essencial para compreender o que está sendo proposto e será tema da próxima seção.

CONSIDERAÇÕES

A investigação apontou para especificidades do programa, como o desenho de política que tenta conciliar mecanismos de gestão democrática com o modelo de gestão gerencial. Observou-se incoerências entre o discurso propagado e as minutas dos contratos. Com obrigação de se submeter ao princípio constitucional da gestão democrática e mecanismos regulamentados na legislação local, o programa prevê a continuidade do diretor eleito nas escolas sob contrato, mas se contradiz em relação ao seu papel. É dito que a responsabilidade pedagógica ficará a cargo da SEDUCE-GO e que o diretor eleito deverá intermediar a relação entre Estado e OS, entretanto, o ente privado será responsabilizado também por resultados de cunho pedagógico.

Sem a efetiva implementação do programa não há como saber quem de fato teria o poder de decisão, pois, se até 70% dos docentes poderão ser contratados pela organização social, é difícil conceber que eles responderão ao diretor eleito, e não a quem os contratou e poderá os demitir.

Há uma contradição que se evidencia em dois aspectos, o primeiro diz respeito à redução da função do diretor eleito, ele deverá intermediar a aplicação de diretrizes pedagógicas que são elaboradas pela SEDUCE-GO e colocadas em prática pela organização social, fica claro que não haverá autonomia pedagógica. Ou seja, sua manutenção no cargo diretivo deixa de ser uma expressão da vontade da comunidade escolar e passa a ser apenas a forma encontrada de se adequar à lei, mais especificamente, à Lei Estadual N. 13.564 de 1999, que regulamenta a eleição de diretores em Goiás. Outro aspecto que denota essa incoerência é a forma como o programa prevê responsabilizar as OSs pelos resultados de proficiência. Dito de outra forma, se o ente privado está sujeito a bônus e sanções de acordo com o desempenho de estudantes em exames de larga escala, é inconsistente afirmar que sua gerência se referirá apenas à esfera administrativa.

Por fim, conclui-se que o programa garante a permanência do diretor eleito e a participação do conselho escolar de acordo com a legislação, mas não há preocupação de fato em estabelecer a gestão democrática em um sentido mais amplo, pelo contrário, se a organização social será responsabilizada pelos resultados, caberá a ela tomar decisões para atingir as metas.

REFERÊNCIAS

“EDUCAÇÃO: mais qualidade e menos burocracia com gestão compartilhada via Organização Social”. **Goiás Agora**. Goiânia. 17 de Abr. 2017. Disponível em: < <http://www.goiasagora.go.gov.br/educacao-mais-qualidade-e-menos-burocracia-com-gestao-compartilhar-via-organizacao-social/>>. Acesso em: 25 Abr. 2017.

“NUNCA estive demissionária e o governador confia em meu trabalho”. **Jornal Opção**. Goiânia. 11 de Jul. 2015. Disponível em: < <https://www.jornalopcao.com.br/entrevistas/nunca-estive-demissionaria-e-o-governador-confia-em-meu-trabalho-40260/>>. Acesso em: 30 de Março de 2017.

ADRIÃO, Theresa. Dimensões e Formas da Privatização da Educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v.18, n.1, pp. 8-28, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

ADRIÃO, Theresa. Escolas *charters* nos EUA: Contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 28, n. especial, p. 263-282, 2014.

AZEVEDO, Jose Clovis; GARCIA, Ana Paula Scaroni. Democratização da escola: gestão, mercantilização e qualidade social. In: **Ciclos em revista, v.5: gestão escolar e ciclos: políticas e práticas**. FETZNER, Andrea Rosana (org.). Rio de Janeiro: WAK Ed., 2010.

BALL, Stephen. **Novos Estados, nova governança e nova política educacional**. In: APPLE, Michael W.; BALL, Stephen J.; GANDIN, Luís Armando (Orgs.) Sociologia da Educação: análise internacional. Porto Alegre: Penso, 2013. 456 p.

BERLINER, David. Escola Pública nos EUA: resistindo aos ataques do governo Trump. In: KRAWCZYK, Nora (org.). **Escola pública: tempos difíceis, mas não impossíveis**. Campinas, SP: FE/UNICAMP; Uberlândia, MG: Navegando, 2018. 230 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 nov. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei Nº 9394**. Brasília, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.172**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm>. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 13.005**. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm>. Acesso em: 30 mar. 2018.

CAMARGO; Rubens Barbosa de; ADRIÃO, Theresa. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. ADRIÃO, Theresa. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**, São Paulo: Xamã, 3ed. 2007.

Clark, Melissa. A., Gleason, Philip., Tuttle, Christina Clark. e Silverberg, Marsha K. **Do Charter Schools Improve Student Achievement? Evidence from a National Randomized Study**. Princeton, NJ: Mathematica Policy Research. 2011.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. **Lei Nº 18.969**. Goiânia, 2015.

KLEES, Steven J.; EDWARDS JR., Brent. Privatização da educação experiências dos Estados Unidos e outros países. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 11-30, Mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782015000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 Jun. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782015206002>.

PERONI. Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio/ago. 2014.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SEDUCE-GO. **Novas possibilidades para a Educação são tema de *workshop***. 2016a. Disponível em: <<https://siteseducogovbr/educacao/>>. Acesso em 10 mai. 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.seducgo.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Diretrizes e Estruturação das atividades a serem executadas por organizações sociais**. SEDUCE, Goiás. 2016b. Disponível em: <<http://organizacaoessociais.seducgo.gov.br/pdfs/DIRETRIZES-E-ESTRUTURA%C3%87%C3%83O-DAS-ATIVIDADES-A-SEREM-EXECUTADAS-POR-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-SOCIAIS-03-ANEXO-II.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SEDUCE-GO. Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás. **Raquel Teixeira concede entrevista ao Jornal Opção**. SEDUCE, Goiás. 2017a. Disponível em: <<https://site.seducgo.gov.br/educacao/raquel-teixeira-entrevista-jornal-opcao/>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SILVA, Débora Dias Gomes. **Gestão Escolar: Desafios na Implementação dos Ciclos**. 2013. 179 f. Mestrado em EDUCAÇÃO. UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Meta 19: Gestão democrática. In: **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Organização: OLIVEIRA, João Ferreira de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; e; ARAUJO, Heleno. – Brasília: ANPAE, 2018.

[i] Goiás já tem a eleição de diretores da rede pública estadual regulamentada desde 1999, pela Lei N. 13.564, que estipula que o diretor seja eleito por voto direto, secreto e facultativo pela comunidade escolar.

[ii] Aqui se refere aos diretores eleitos que já fazem parte do corpo funcional da escola, independentemente da realização do contrato de gestão.