



Gestão democrática em contextos de privatização: análise da experiência da PPP na educação infantil de Belo Horizonte

Democratic management in contexts of privatization: analysis of the PPP experience in early childhood education in Belo Horizonte

Nicole Rivello Fortes de Almeida
Flávia Monteiro de Barros Araujo
Universidade Federal Fluminense (UFF)
Niterói-Brasil

Resumo

Este artigo analisa as tensões entre o princípio da gestão democrática e os modelos de gestão compartilhada público-privada, considerando a experiência da Parceria Público-Privada (PPP) celebrada entre a Prefeitura de Belo Horizonte, em 2012, e a empresa Inova BH, tendo em vista a expansão da educação infantil. A pesquisa, de base qualitativa, envolveu entrevistas com diretoras escolares e análise de documentos. A abordagem do ciclo de políticas (Ball, 2024) orienta o estudo, em diálogo com autores como Adrião (2018), Lima (2018) e Garcia (2018). Os resultados evidenciam como a lógica empresarial desafia os princípios da gestão democrática, ressignificando o papel da gestão escolar.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Parceria Público-Privada; Educação Infantil.

Abstract

This article analyzes the tensions between the principle of democratic management and public-private shared management models, based on the experience of the Public-Private Partnership (PPP) established in 2012 between the City of Belo Horizonte and the company Inova BH, aimed at expanding early childhood education. The qualitative research involved interviews with school principals and document analysis. The study is guided by the policy cycle approach (Ball, 2024), in dialogue with authors such as Adrião (2018), Lima (2018), and Garcia (2018). The results highlight how the business logic challenges the principles of democratic management, reshaping the role of school leadership.

Keywords: Democratic Management; Public-Private Partnership; Early Childhood Education.

Introdução

A gestão democrática (GE) constitui um dos princípios fundamentais que orientam a organização da educação pública brasileira. Estabelecido em dois importantes marcos normativos, a Constituição Federal de 1988 (art.206) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 (art.15), este princípio expressa o compromisso com uma educação voltada à formação cidadã, sustentada pela participação ativa da comunidade nos processos decisórios.

Todavia, na atualidade, observa-se um progressivo tensionamento desse princípio face ao avanço de reformas educacionais que, inspiradas em lógicas neoliberais, introduzem princípios de mercado, políticas de avaliação por desempenho e responsabilização individual que impactam a vida escolar. Nesse contexto, a celebração no país de Parcerias Público-Privadas (PPPs), para oferta e desenvolvimento da educação básica, emerge como uma estratégia para a ampliação do acesso à educação, mas que desafia os sentidos da gestão democrática escolar.

No Brasil, a Lei nº 11.079/2004 regulamentou as Parcerias Público-Privadas (PPPs), estabelecendo normas para a licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública. A lei define a PPP como um contrato administrativo de concessão, podendo ser nas modalidades patrocinada ou administrativa. A ideia é buscar por eficiência na gestão pública através da colaboração entre os setores público e privado. No campo educacional, essas parcerias podem envolver desde a construção e manutenção de escolas, até a gestão de projetos pedagógicos e serviços não pedagógicos, como limpeza e segurança.

Em Belo Horizonte, a Prefeitura Municipal da cidade firmou, em 2012, uma PPP com a empresa Inova BH e se tornou um marco na educação infantil brasileira, ao articular a construção de escolas e sua gestão compartilhada com a iniciativa privada. A estrutura da PPP prevê, por meio de concessão administrativa, a construção, manutenção e apoio à gestão de unidades escolares de educação infantil e ensino fundamental. A empresa é responsável por serviços como limpeza, alimentação, infraestrutura, contratação de pessoal de apoio e apoio administrativo à gestão escolar (Belo Horizonte, 2012). Compete à Secretaria Municipal de Educação realizar a gestão pedagógica e lotar os profissionais na unidade escolar. Esse modelo estabelece um duplo comando nas escolas que integram a PPP: de um lado, a direção

escolar, ocupada por um profissional da Secretaria de Municipal de Educação; de outro, um funcionário da empresa, que atua na operacionalização das rotinas e coordena os funcionários terceirizados. Tal arranjo gera conflitos e sobreposição de funções, impactando diretamente a autonomia das gestoras escolares. Neste artigo objetivamos refletir sobre os limites e as contradições dessa experiência, tomando como base uma dissertação de mestrado (Almeida, 2025) que analisou a gestão escolar em unidades educacionais da PPP com foco nas condições de efetivação da gestão democrática.

A gestão democrática é compreendida, neste trabalho, como um princípio político e pedagógico que supõe a participação ativa dos diversos sujeitos escolares (docentes, estudantes, famílias e funcionários) na construção coletiva e democrática do projeto educativo. Para Paro (2007), a gestão democrática se fundamenta no direito de todos participarem das decisões que afetam suas vidas, sendo incompatível com formas tecnocráticas de administração escolar. Dourado (2002) e Lima (2014) também ressaltam a relação entre gestão e projeto político, apontando os riscos da captura da democracia por discursos gerenciais.

Neste estudo, adota-se o ciclo de políticas (*policy cycle*) de Ball e colaboradores (2024, 2016) como referencial teórico-metodológico. Essa abordagem permite compreender a política como um processo, atravessado por disputas, traduções e recontextualizações, estruturado em cinco contextos principais: o contexto de influência, contexto da produção de texto, contexto da prática, contexto dos resultados/efeitos e contexto de estratégia política (Mainardes, 2006). Segundo Mainardes (2006), o ciclo de políticas, desenvolvido por Stephen Ball e colaboradores, permite compreender a política educacional como um processo dinâmico e não linear, no qual interagem diferentes contextos — de influência, de produção de texto, da prática, dos resultados/efeitos e de estratégia — que evidenciam disputas, traduções e reinterpretações constantes das políticas. No modelo proposto por Stephen Ball, o contexto de influência refere-se ao espaço no qual diferentes atores — governos, organismos internacionais, empresas e movimentos sociais — disputam a definição da agenda e a construção dos problemas a serem enfrentados. O contexto da produção de texto corresponde ao momento em que as políticas são formalizadas em documentos oficiais, leis e planos, resultantes de negociações e correlações de força. O contexto da prática ocorre no interior das instituições educativas, onde professores, gestores e comunidades reinterpretam

e traduzem os textos políticos em ações concretas. Já o contexto dos resultados/efeitos diz respeito à análise das consequências das políticas, evidenciando seus impactos nos processos pedagógicos, na gestão e nas desigualdades sociais. Por fim, o contexto de estratégia envolve a formulação de alternativas e ajustes destinados a superar os problemas identificados na avaliação dos efeitos, buscando o aprimoramento das políticas públicas.

Autores como Adrião (2018), Ball (2024) e Apple (2000) também contribuem para esta pesquisa, ao elaborarem críticas às reformas educacionais recentes, denunciando a crescente privatização da educação e o fortalecimento de um discurso empresarial que redefine os objetivos da escola pública. De acordo com Adrião (2018), a privatização da educação básica não se limita apenas à transferência da gestão escolar para a iniciativa privada, mas compreende um conjunto de processos pelos quais o setor privado passa a influenciar, participar ou assumir funções que tradicionalmente eram responsabilidade do Estado, seja no financiamento, na gestão, na oferta ou na regulação da educação básica. No caso das PPPs, observa-se uma transferência parcial da responsabilidade educacional ao setor privado, comprometendo a autonomia institucional e enfraquecendo os mecanismos participativos e o sentido da educação pública.

A pesquisa que realizamos é de caráter qualitativo e contemplou a análise de documentos legais tais como contratos administrativos, materiais institucionais da Prefeitura de Belo Horizonte, da empresa contratada, além de entrevistas com diretoras escolares de unidades geridas pela parceria. Para manter o anonimato, os diretores foram identificados por números (1, 2, 3 e 4). O corpus de análise das entrevistas foi constituído por 197 laudas de transcrição correspondentes às quatro entrevistas com os diretores das EMEIs PPP. Todas as entrevistas ocorreram na modalidade telepresencial, por meio da plataforma Google Meet, cujas gravações foram transcritas com o auxílio do software Reshape. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

A técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2016) foi utilizada para categorizar as falas das gestoras, identificando elementos relacionados à participação, autonomia, colegialidade, formação de professores, relação com a comunidade e avaliação institucional. O recorte empírico concentrou-se em unidades da Regional Norte da cidade, garantindo representatividade e densidade analítica.

A análise das entrevistas, sob os aportes da teoria da atuação de Ball et al. (2024; 2016) contribuiu para aprofundar a compreensão dos efeitos do contrato na gestão escolar e sua relação com a gestão democrática da educação. Nessa perspectiva, buscamos compreender como os diretores escolares interpretam e contextualizam as disposições contratuais no cotidiano das unidades educacionais, se há espaços para autonomia, debate e expressão das dificuldades enfrentadas pelos profissionais, relacionadas à política. Também foram analisadas as tensões e contradições entre as diretrizes estabelecidas no contrato e as práticas efetivamente adotadas na gestão das escolas, explorando as implicações desse modelo para a Gestão Democrática da Educação.

Este artigo está dividido em quatro seções. Além desta Introdução, aprofundamos a contextualização da gestão democrática como um princípio fundamental da educação pública brasileira e destacamos como as reformas neoliberais, incluindo as PPPs, criam tensões com esse princípio, descrevendo a implementação de uma parceria realizada na cidade de Belo Horizonte na seção “A PPP educacional de Belo Horizonte”. Por conseguinte, na seção “A recontextualização e encenação da Política de PPP” utilizamos a abordagem do ciclo de políticas de Ball e colaboradores (2024, 2016) para investigar como as políticas são traduzidas pelos gestores nas escolas, revelando as tensões entre a autonomia escolar e a rigidez contratual das empresas contratadas. Por fim, nas “Considerações finais”, apresentamos uma síntese dos resultados da pesquisa, evidenciando as dificuldades enfrentadas pelos diretores e o enfraquecimento da participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apontamos para as tentativas de resistência e a necessidade de fortalecimento da gestão democrática.

A PPP educacional de Belo Horizonte

Belo Horizonte é um município reconhecido pelo pioneirismo na formulação de políticas para a educação infantil, tornando-se referência no país (Rocha, 2009). Em 2003, por meio da Lei nº 8.679 (Belo Horizonte, 2003) foram criadas as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs), que são estabelecimentos dotados de infraestrutura específica para o atendimento à primeira infância. O projeto arquitetônico desenvolvido por arquitetos e pedagogos se tornou referência para todo país com a elaboração dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (Brasil, 2006).

O município de Belo Horizonte foi também o primeiro a implementar uma política de Parceria Público-Privada na educação, na forma da Lei nº 11.709 de 2004 (Brasil, 2004), para a expansão da sua rede educacional e, por quase dez anos, é a única experiência em atuação/funcionamento. Contudo, com o Programa Parceria de Investimentos (PPI) e o Decreto nº 10.134 de 2019 (Brasil, 2019) esta política está sendo fomentada pelo Governo Federal para todo o país como um meio de tentar alcançar a Meta 1 do Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014). Observa-se que o Decreto nº 10.134 de 2019 (Brasil, 2019) prevê a possibilidade, inclusive, de delegação da operação integral dos estabelecimentos da rede pública de educação infantil dos Estados, Distrito Federal e Municípios à iniciativa privada. A política de Parceria Público-Privada educacional na modalidade de Concessão Administrativa, nos termos da Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 (Brasil, 2014a) está sendo incentivada e, de certa forma, induzida para todo o Brasil por meio do Programa Parceria de Investimentos (PPI), do Governo Federal, com alocação do fundo público da educação à iniciativa privada.

O PPI tem como fundamento a ideia de maior eficiência do ente privado e incapacidade do Estado em arcar integralmente com suas próprias expensas a expansão necessária para universalizar a pré-escola e atender pelo menos 50% das crianças de até 3 anos de idade em creches, em consonância com o Plano Nacional de Educação – Lei nº. 13.005/2014 (Brasil, 2014b), com o artigo 208, incisos I e IV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988), com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394/1996 (Brasil, 1996) e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº. 8.069/1990 (Brasil, 1990).

A experiência pioneira de Belo Horizonte (Belo Horizonte, 2012) já completou 12 anos de vigência contratual e atuação nas escolas de educação infantil e de ensino fundamental, e é citada como um *leading case*, isto é, um caso emblemático, referência para os outros municípios, inspirando um programa nacional lançado pelo Ministério da Educação (MEC), em 2019 (Estado de Minas, 2024).

A PPP educacional foi implementada no município mineiro em 2012, na modalidade de Concessão Administrativa. Na ocasião, o Grupo Odebrecht foi contratado para construir 46 unidades escolares de educação infantil e cinco de ensino fundamental, totalizando 51 unidades de ensino entregues ao município. Além da construção, a concessionária se responsabilizou pela manutenção, gestão administrativa e operacional das unidades, explorando os serviços ditos não pedagógicos pelo período de vinte anos. Ao término da

vigência contratual (2035), os equipamentos escolares construídos pela parceria serão transferidos ao patrimônio municipal, constituindo neste ínterim bens vinculados ao contrato (Belo Horizonte, 2012). Segundo informações da concessionária, cada unidade de educação infantil foi construída para atender, em média, 440 crianças, e as de ensino fundamental, em torno de 960 alunos (Inova BH, 2014).

A celebração do contrato da PPP foi justificada pela Administração Municipal em razão da eficiência e rapidez recorde de construção e início operacional das cinquenta e uma unidades educacionais em três anos, possibilitando a criação de mais de vinte e cinco mil novas vagas, sendo vinte mil, duzentos e quarenta apenas na educação infantil (Rosa, 2018). O valor do contrato assinado entre o Município de Belo Horizonte e a SPE Inova BH S.A., em 2012, foi de R\$ 819.370.882,35 (oitocentos e dezenove milhões, trezentos e setenta mil, oitocentos e oitenta e dois reais e trinta e cinco centavos) (Belo horizonte, 2012).

Cabe ressaltar que o direito à educação infantil é uma construção histórica permeada por lutas sociais que alcançou uma nova conquista, em 2009, com a Emenda Constitucional nº 59 (Brasil, 2009), quando esta etapa da educação básica se tornou obrigatória, a partir dos quatro anos de idade. Esta conquista provocou a necessidade de os municípios organizarem seus sistemas municipais para ampliar, gradativamente, a oferta de matrículas na educação infantil e promover a universalização da pré-escola, meta reiterada no Plano Nacional de Educação, Lei.13.005/2014 (2014-2024).

Em que pesa a expansão das matrículas, e a possibilidade de efetivação do direito à educação infantil para mais de vinte mil crianças em Belo Horizonte por meio da PPP educacional, políticas implementadas sob a égide da modernização conservadora, baseadas em um fundamentalismo de mercado que vê o Estado como ineficiente e ineficaz, apostando na iniciativa privada uma solução mágica para os problemas estatais, podem provocar danos substanciais à Gestão Democrática da Educação e à própria concepção da educação como um direito humano.

Outrossim, como Laval (2019) ressalta, o discurso de modernização da escola é um facilitador para mobilizar a opinião pública, os pais e os jovens a apoiar as mudanças para a modernidade, pois muitos acreditam que é sinônimo de progresso, democracia, adaptação à vida contemporânea. Nesse sentido, as escolas PPP com seus prédios bonitos, impecavelmente limpos, com manutenção dos serviços realizados sob a lógica “eficientista”,

em que manuais buscam uniformizar e valorizar a legitimidade procedural em detrimento da legitimidade substancial e do humanismo que dão sentido às relações estabelecidas no meio escolar (Laval, 2019, p.198), podem estar incorporando o perigoso discurso da modernidade e da eficiência como norma suprema e esconder os interesses privativas para a educação.

Até o momento, transcorridos pouco mais de dez anos desta Parceria, poucos estudos sobre ela foram concluídos. Podemos mencionar as pesquisas de Reis (2012), Rodrigues (2015), de Araújo Filho (2019) e Liberal (2020) que buscaram analisar aspectos quantitativos, eficiência e celeridade relacionados ao custo-benefício da contratação da PPP pela Prefeitura de Belo Horizonte para construção, operação e manutenção das escolas de educação infantil. Além disso, Garrido (2019) analisou a PPP sob a crítica da privatização, mercantilização e financeirização da educação pública, indicando que, ao transferir os recursos públicos e as Unidades de Ensino para organizações privadas mercantis, as insere no processo de mercantilização da educação pública e no circuito de revalorização do capital, subordinando esta política educacional ao interesse do capital financeiro.

Para Lima (2014), a gestão democrática da educação é uma complexa categoria político-educativa, fruto de uma construção social que não dispensa a análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ocorre. Com isso, revela-se importante compreender o contexto histórico e político em que se deu a instituição da Parceria Público-Privada educacional de Belo Horizonte.

De acordo com Cury (2007), a gestão democrática compreende transparência e imensoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência e deve estar voltada para “um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática” (Cury, 2007, p. 12).

Ademais, como parte integrante da gestão democrática, a autonomia pode ser enfraquecida com o avanço da privatização. Escolas geridas por entes privados e que operam sob a lógica de mercado podem ter sua autonomia limitada por interesses externos que não necessariamente refletem as demandas da comunidade escolar. Assim, considerando as contribuições de Cury (2007), indaga-se: as escolas que integram a PPPs enfrentam alguma

dificuldade para manter a autonomia e a participação como destaca o autor (2007) em seus pressupostos da gestão democrática?

Laval (2019) assinala que, pela natureza empresarial, os interesses corporativos e mercadológicos podem interferir nas decisões educacionais, priorizando o lucro em detrimento das necessidades da comunidade escolar. Essas interferências podem macular a transparência nos processos de gestão democrática.

A recontextualização e encenação da Política de PPP

Como já mencionado, Ball et al. (2024, 2026) destacam que as políticas não são meramente implementadas, os textos das políticas são traduzidos, reinterpretados e colocados em atuação/ encenação pelos atores no chão da escola. Assim, comprehende-se que a implantação da Parceria Público-Privada na educação infantil de Belo Horizonte não se dá de maneira linear, ou estritamente às diretrizes contratuais. Os agentes envolvidos, como os diretores, demais profissionais da escola e estudantes, não são meros executores das normas postas. Eles são intérpretes ativos, que contextualizam a política em suas práticas cotidianas, considerando as dinâmicas subjetivas, as condições materiais e os recursos disponíveis. Nesse processo, o contrato é interpretado, traduzido e recontextualizado a partir das experiências, concepções, desafios e necessidades da realidade escolar, podendo assumir contornos distintos do texto escrito pelos formuladores da política. Nesta perspectiva, os diretores das escolas que integram a PPP atribuem sentidos próprios às disposições contratuais, gerenciam as tensões e promovem as adaptações da política às respectivas condições concretas.

No âmbito do Contrato de Concessão Administrativa nº 01/2012, há a previsão de alocação de 1 (um) posto de auxiliar administrativo por unidade de ensino que, na qualidade de funcionário da empresa, deve zelar pela manutenção predial. Cabe ressaltar que, originariamente, as escolas da PPP não contavam com a figura do vice-diretor, já que a Inova BH fica responsável pela execução das atividades de gestão predial e dos serviços não pedagógicos. Nas entrevistas, identificamos escolas em que os auxiliares administrativos são vistos em algumas unidades como uma extensão do corpo diretivo, desempenhando atividades que extrapolam o que foi autorizado na lei. O Diretor nº 4, por exemplo, inseriu o auxiliar administrativo no contexto da gestão escolar, compreendendo-o como um vice-diretor, em algumas ocasiões: “Nós não temos vice-diretor. É como eu coloquei, nós temos uma

administradora, mas que não é o papel dela ser minha vice. Mas ela é tão boa, que às vezes eu a vejo como se fosse. Entendeu?” (Diretor nº 4).

O Diretor nº 4, assim como o nº 1, afirmou que o auxiliar administrativo desempenha parte da função do vice-diretor: “*Porque a Inova, que é a nossa terceirizada, ela assume parte da função do vice-diretor. Né? Que é essa questão da manutenção, da conservação, da equipe.*” Esse diretor integrou o auxiliar administrativo à equipe diretiva de tal forma, que passou a dividir a sala da direção com o profissional.

Essa integração da Inova BH com a direção escolar em uma única sala não foi uma ação simples, como afirmado pelo diretor. Foi “*com muito custo, depois de muito tempo*” e, ainda assim, houve muitos questionamentos a respeito. Na ocasião da visita técnica às unidades escolares, a integração entre o auxiliar administrativo e a direção desta unidade escolar chamou nossa atenção. Havia uma relação muito próxima entre esse profissional da Concessionária e o diretor da escola, que também poderia ser atribuída a fatores de afinidade, ultrapassando meras disposições contratuais.

Alguns diretores manifestam formas de resistência. Há agentes que são mais incisivos, ao passo que outros, se acomodam, ou se conformam com a política escrita e possuem menos energia para traduzi-la considerando as necessidades da comunidade escolar. O Diretor nº 1 se apresentou como brava, que briga pela qualidade e que luta:

Então, assim, e somos diferentes, somos diferentes, por exemplo. Eu sou bravíssima, sou nervosa. Tem a outra que já é mais tranquinha, entendeu? Porque eu prezo pela qualidade e brigo pela qualidade. Não brigo só para a Inova, não. Brigo com a Secretaria de Educação também. Então, assim, eles me chamam de.... Que eu sou a brava. Eu sou a brava. Então... E aí é diferente (Diretor nº 1).

Esse mesmo diretor, que se apresentou como bravo, obteve êxito junto à empresa para realizar a pintura no chão, ao passo que o Diretor nº 3, que apresenta características de mais conformismo, até 2023 não havia conseguido a autorização para realizar a pintura pedagógica pretendida:

Eu, no ano passado, no mês de abril, comecei um desejo de fazer uma pintura aqui no piso da escola, né? Então, já estava tudo pronto. Quando eu ia iniciar a pintura, alguém lá da gerência de caixa escolar falou que, ah, você já pediu autorização? Eu falei, não. Tem que pedir? Fui pedir autorização, até hoje eu não tive autorização. (...) Era um projeto de interação dos meninos na escola (Diretor nº 3).

Os diretores escolares, ao mesmo tempo em que atuam como narradores da política, também enfrentam limites impostos pelo contrato, lidando com tensões entre autonomia e subordinação ao texto. A resistência de alguns diretores em prol das demandas da comunidade escolar e a acomodação de outros diante das imposições contratuais demonstram que a atuação da política não é linear, homogênea, e sofre influências dos diferentes contextos e agentes envolvidos, além de revelar conflitos entre a lógica gerencialista e as necessidades dos contextos locais, refletindo os desafios que a privatização pode provocar para a gestão das escolas.

Lima (2018) destaca a relevância de inventariar e problematizar as dimensões da gestão democrática em estreita articulação com a análise das suas políticas e práticas, com a emergência de sentidos divergentes. Considerando as contribuições do autor, focalizamos as dimensões da eleição, colegialidade, participação nas decisões, autonomia e descentralização, em articulação com a Política de PPP e sua encenação nas escolas pesquisadas, para a análise da Parceria Público-Privada Educacional de Belo Horizonte sob a perspectiva da gestão escolar.

Para Lima (2014), a gestão democrática da educação é uma construção social complexa que depende de práticas democratizantes no cotidiano escolar, que ultrapassem o texto e a mera formalidade. Assim, no contexto da prática, as políticas devem ser dotadas de conteúdo democrático, traduzido em ações democráticas, o que buscamos identificar nas entrevistas semiestruturadas e demais documentos que compõem o corpus de análise, problematizando-os no âmbito das escolas geridas pela Concessionária Inova BH.

Nossa preocupação foi investigar até que ponto as características fundamentais da GDE estão presentes, são tensionadas ou contraditórias ao contexto da prática da política de PPP na educação infantil de Belo Horizonte. E ainda, quais os efeitos e implicações da parceria para a gestão democrática das escolas sob cogestão da concessionária.

A política de PPP, ao estabelecer que um ente privado atue administrando um espaço escolar, reconfigura a gestão escolar e a educação, que passa a ser compreendida pelos empresários como um “serviço”, ao invés de direito fundamental, como assegurado constitucionalmente. Essa reconfiguração, que tem como paradigma a adoção de práticas de mercado na gestão escolar, com enfoque na modernização, eficiência e maior produtividade,

impacta tanto nas decisões, quanto na participação da comunidade e na autonomia dos profissionais da educação.

Todas as quatro escolas da PPP pesquisadas, de acordo com o Censo Escolar de 2023 (Brasil, 2023) e a legislação da Rede Municipal de Belo Horizonte, são dotadas dos atributos formais básicos da gestão democrática, como os conselhos escolares, realizam eleição para o provimento do cargo de diretores, possuem Projeto Político-Pedagógico e mencionaram incentivar a participação da comunidade escolar.

Embora formalmente conste nos microdados do Censo Escolar que todas as EMEIs da PPP pesquisadas possuem o Projeto Político-Pedagógico, de acordo com a exigência dos artigos 12, 13 e 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), as entrevistas revelaram que os projetos não estavam atualizados.

A análise das entrevistas semiestruturadas com os diretores desvelou, nesse sentido, um descompasso entre o previsto, o registrado e o praticado, no que tange à atualização do Projeto Político Pedagógico (PPP). Embora o indicador nº 307 do Censo Escolar aponte que o PPP das escolas pesquisadas teria sido atualizado nos últimos 12 meses, as falas dos gestores indicam que esse processo não ocorreu de forma efetiva, ou mesmo que o documento se encontra desatualizado. Essa discrepância sugere a possibilidade de equívocos no preenchimento do Censo Escolar, seja por interpretação errônea da pergunta, por registros imprecisos sobre a real periodicidade das revisões do PPP.

A cidade de Belo Horizonte estabeleceu a Gestão Democrática da Educação como princípio da educação pública municipal desde 1990, por meio da sua Lei Orgânica (Belo Horizonte, 1990). Na esteira dos movimentos que clamavam pelo alargamento dos espaços democráticos e de participação da sociedade, a Lei Maior do município foi além da previsão constitucional do artigo 206 inciso VI e vinculou a Gestão Democrática da Educação à: “instituição da assembleia Escolar, como instância máxima de deliberação de escola municipal, composta por servidores nela lotados, por alunos e seus pais e por membros da comunidade e a direção colegiada de escola municipal” (Belo Horizonte, 1990).

Em 2007, houve uma ampliação das ações condicionantes ao princípio da Gestão Democrática da Educação no município, com a inserção da eleição direta e secreta para o cargo de diretor e função de vice-diretor. O mandato ficou limitado a três anos, permitindo apenas uma recondução consecutiva.

Observa-se a existência de um arcabouço legal da GDE na Rede Municipal de Belo Horizonte, composto por normas como: a Lei Orgânica Municipal (Belo Horizonte, 1990) mencionada acima; o Decreto nº 6.274 de 1989 (Belo Horizonte, 1989), que criou os colegiados escolares em cada unidade escolar; o Parecer CME BH nº 52 de 2002 (Belo Horizonte, 2002), que dispõe sobre a Gestão Democrática da Educação e seus mecanismos; o Decreto nº 16.757 de 2017 (Belo Horizonte, 2017), que regulamenta o processo eleitoral para diretores; a Resolução SMED PBH nº 01/2015 (Belo Horizonte, 2015), que regulamenta o funcionamento do Colegiado nas Escolas da Rede Municipal e a Lei nº 10.917 de 2016 (Belo Horizonte, 2016), que aprova o Plano Municipal de Educação, entre outras.

Como foi salientado, embora a previsão da Gestão Democrática da Educação e seus mecanismos sejam importantes, não constituem uma salvaguarda para sua efetivação (Almeida et al., 2024). As autoras são precisas ao afirmar que a gestão democrática “é edificada processualmente, em práticas democráticas na sociedade, nos sistemas de ensino e na organização escolar” (Almeida et al., 2024, p. 4.663). Outras dimensões importantes para análise são a autonomia e a descentralização. De acordo com Cury (2007), as escolas geridas por entes privados e que operam sob a lógica de mercado podem ter sua autonomia limitada por interesses externos, que não necessariamente refletem as demandas da comunidade escolar. Além disso, a presença de agentes privados na administração das unidades escolares impacta a descentralização, uma vez que a escola passa a não possuir plena capacidade decisória sobre aspectos de sua gestão, que implicam inclusive nos projetos pedagógicos e no planejamento da organização escolar como um todo, subordinando-a ao contrato e à empresa privada.

Nesse sentido, apresentamos algumas das unidades de registro acerca das falas dos diretores escolares que denotam a limitação do agir, subordinando parcialmente a gestão à lógica da empresa privada e ao contrato:

Então, o contrato engessa a gente e priva a gente de realizar algumas questões, algumas ações que seriam necessárias e não estão acontecendo. Eu entendo essa questão desse engessamento. Por quê? Porque é um contrato de parceria público-privada, tem outro trâmite, tem legislação em cima daquilo ali, tem questões que são necessárias de ter no contrato. Então, assim, a gente entende, eu comprehendo isso. Mas muitas vezes é um entrave. Né?
(Diretor nº 4) (grifo nosso)

Hoje, eu tenho necessidade de um depósito. E eu tenho engessamento do contrato da Inova para poder construir um depósito. Entendeu?

Então, hoje, o meu depósito, sabe onde que é? O meu depósito hoje é um antigo fraldário, que é um cubículo. Você entra lá, você fala Senhor tenha misericórdia, isso aqui é o caos.

E não foi feito para ser depósito. Ele foi feito para ser um fraldário. Ele foi estruturado para ser um fraldário.

(Diretor nº 4) (grifo nosso)

O Diretor menciona que o contrato impõe restrições que, embora compreensíveis do ponto de vista legal, limitam ações essenciais para o funcionamento da escola. O Diretor reforça essa limitação ao relatar a necessidade de aprovação da empresa concessionária para qualquer modificação na estrutura física, o que compromete a flexibilidade e a gestão participativa.

As limitações apontadas nas entrevistas refletem tensões entre a gestão democrática, a autonomia escolar e a participação na tomada das decisões no âmbito da Parceria Público-Privada (PPP). A rigidez contratual é percebida pelos diretores como um entrave à autonomia. Como apontado acima, as decisões a respeito da infraestrutura e de alguns aspectos da organização escolar, ficam centradas na empresa privada, sem que haja a participação do diretor escolar, que foi investido no cargo por eleição. Essa exclusão do diretor na participação das decisões que interferem no cotidiano escolar contraria os normativos do próprio Sistema Municipal de Educação sobre a gestão democrática (Belo Horizonte, 2016).

Considerações finais

Os dados empíricos revelam a existência de tensões entre o modelo de gestão proposto pela PPP e os princípios da gestão democrática. As entrevistas apontam para a dificuldade das diretoras em exercer sua autoridade frente à presença do gerente da Inova, que assume atribuições estratégicas do cotidiano escolar. A padronização dos procedimentos, a centralização de decisões e a cultura de metas imposta pela empresa desafiam a construção coletiva dos projetos pedagógicos.

A participação da comunidade escolar é fragilizada: os conselhos escolares perdem sua força deliberativa, sendo substituídos por práticas burocráticas e meramente consultivas. As gestoras relatam que as agendas das unidades são definidas pela Inova, sem consideração às especificidades de cada território. Tal configuração rompe com a dimensão participativa da gestão e relega à comunidade um papel passivo.

Ainda assim, a pesquisa também identificou tentativas de resistência. Algumas diretoras buscam recriar espaços de escuta, manter o conselho escolar ativo e promover

formações coletivas com a equipe. Essas iniciativas apontam para a polissemia da política, conforme o ciclo de Ball: mesmo em contextos adversos, há brechas para a afirmação de projetos democráticos.

A experiência da PPP Inova BH permite problematizar os rumos da educação infantil pública em contextos de privatização. A gestão democrática, embora prevista legalmente, é reinterpretada sob uma lógica empresarial que privilegia a eficiência, a produtividade e o controle. O cotidiano das escolas é reconfigurado por lógicas externas ao campo educacional, enfraquecendo a autonomia das unidades e a participação da comunidade.

A dissertação analisada oferece uma contribuição relevante ao campo das políticas educacionais ao explicitar os impactos concretos da gestão empresarial nas relações escolares. Evidencia-se que a PPP não é neutra: carrega consigo uma concepção específica de educação, de gestão e de relação entre Estado e sociedade. Assim, reafirma-se a necessidade de fortalecer formas coletivas e democráticas de gestão, como condição para o efetivo direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade social.

Referências

- ADRIÃO, Theresa. 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, p. 8-28, 2018. Disponível em:
<https://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2024.
- ADRIÃO, Theresa.; ARAUJO, Felipe. Privatização da educação no contexto de financeirização da economia: a indução da oferta educacional privada por fundos de investimentos. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 17, jan. 2023.
- ALMEIDA, Nicole Rivello Fortes de; ARAÚJO, Flavia Monteiro de Barros; OLIVEIRA, Gisele Coelho de. Um estudo da expansão da Educação Infantil na Rede Municipal de Belo Horizonte à luz da Meta 01 do Plano Nacional de Educação (2014-2024). **Caderno Pedagógico**, [S. I.], v. 21, n. 5, p. e4212, 2024. Disponível em:
<https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/4212>. Acesso em: 1 mar. 2025.
- ARAÚJO FILHO, Antonio Pereira de. **Análise de duas parcerias público-privadas em Belo Horizonte a partir da ótica da gestão pública: educação e iluminação pública**. 2019. 83 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

Gestão democrática em contextos de privatização: análise da experiência da PPP na educação infantil de Belo Horizonte

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (orgs.). **Pesquisa em políticas educacionais: debates contemporâneos** [livro eletrônico]. São Paulo: Cortez, 2024. Edição Kindle.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas:** atuação em escolas secundárias. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BALL, Stephen; YOUDELL, Deborah. **Hidden privatisation in public education:** preliminary report. Bruxelas: Education International, 2007.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Contrato de Concessão Administrativa n.º 01/2012.** Contrato de concessão administrativa para realização de obras e serviços de engenharia e prestação de serviços de apoio, não pedagógicos, a unidades de ensino da Rede Municipal de Educação Básica do Município de Belo Horizonte, 2012.

Disponível em:

https://pbhativos.com.br/documentos/contratos_PPP/Contrato%20PPP%20Educacao%20assimado.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025.

BELO HORIZONTE. Lei n.º 10.917, de 14 de março de 2016. Aprova o Plano Municipal de Educação de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 59, de 2009.** Brasília, DF: 2009.

BRASIL. **Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Institui o Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2011). Brasília, DF: 2001.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: 1996.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: 2014.

BRASIL. **Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: 2004.

BRASIL. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil.** Brasília: MEC/SEB, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

ESTADO DE MINAS. Conheça os bons frutos da PPP na educação de BH: parceria público-privada resultou em melhorias nas escolas. Modelo implantado pela PBH serviu de

referência para outras cidades e inspirou programa nacional. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 10 jul. 2024. Disponível em: <https://www.em.com.br/gerais/2024/07/6897925-os-bons-frutos-da-ppp-na-educacao-de-bh.html>. Acesso em: 10 ago. 2025.

GARRIDO, Fábio José Alves; SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. Parceria público-privada: privatização, mercantilização e financeirização na educação básica pública. **Germinal: marxismo e educação em debate**, v. 13, n. 1, p. 72-89, 2021. Disponível em: <>. Acesso em: 22 jun. 2024.

INOVA BH. **Inova BH Informa n.º 12**. Informativo Julho 2014. Belo Horizonte, jul. 2014. 3 p. Disponível em: <<https://inovabh.com.br/wp-content/uploads/2020/02/Inova-BH-informa-12.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2025.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo: Boitempo, 2019.

LIBERAL, Edilson Gonçalves. **Elementos orçamentários e fiscais nas PPPs sociais**: o caso das escolas infantis de Belo Horizonte. 2020. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

LIMA, Licínio C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out./dez. 2014.

LIMA, Licínio C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 15-28, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57479>. Acesso em: 1 dez. 2023.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

REIS, Paulo de Tarso da Silva. **Expansão da educação infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público-privada**. 129 fls. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. 2012

ROCHA, Maria da Consolação. **Políticas de valorização do magistério**: remuneração, plano de carreira, condições de trabalho – uma análise da experiência de Belo Horizonte. 393 Fls. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05012010-113240/publico/1_Elementos_pre_textuais.pdf. Acesso em: 21 ago. 2023.

RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. **Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte**. 129 fls. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2015.

ROSA, Demétrio Weber. **Um coração apertado:** a primeira proposta de parceria público-privada em educação no Brasil. Casoteca de Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018. 22 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3975/1/Um%20cora%C3%A7%C3%A3o%20apertado-BH.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

Sobre as autoras

Nicole Rivello Fortes de Almeida

Pedagoga e bacharel em Direito pela Unilasalle/RJ, especialista em Direito Processual (UFF). Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Doutoranda em Educação pela mesma universidade. Foi bolsista de Iniciação Científica (FAPERJ). Integra o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas em Educação (NUGEPPE/CNPq/UFF) e membro associado da Rede Pikler Brasil e está em formação pela Associação Pikler-Lóczy França. **Email:** nicolerfalmeida@gmail.com. **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-4297-4746>

Flávia Monteiro de Barros Araujo

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense; Mestre em Educação e Doutora em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2006). Realizou o Pós-doutorado (PROPED/UERJ), em políticas e reformas curriculares. É professora da Faculdade de Educação (FEUFF) e dos programas de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Educação (PPGE/UFF). Foi Secretária de Educação de Niterói (2014 -2021). Foi Presidente do Conselho Municipal de Educação de Niterói (2014-2021). Coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão em Gestão e Políticas Públicas em Educação (NUGEPPE/CNPq).

Email: flaviamonteiro@id.uff.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-2227-5622>

Recebido em: 03/09/2025

Aceito para publicação em: 21/09/2025