

# Privatização da educação, escolas charter e o princípio da gestão democrática: uma análise do programa de contratos de gestão proposto em Goiás e suas implicações<sup>1</sup>

## RESUMO

**Henrique Dias Gomes de Nazareth**

[henrique.dias@edu.unirio.br](mailto:henrique.dias@edu.unirio.br)  
<https://orcid.org/0000-0002-9833-0010>  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Este artigo discute a privatização da educação pública no Brasil, com foco em um projeto inspirado nas escolas charter dos EUA. O estudo analisa o Programa de Contratos de Gestão em Goiás (2016) como exemplo representativo dessas iniciativas. Busca-se compreender como o princípio da gestão democrática é incorporado nesses modelos de escolas charter brasileiras. Por meio de análise documental, o estudo examina os documentos normativos e informativos que delineiam o programa, além da legislação educacional relacionada à gestão democrática. Os resultados mostram que, embora o programa formalmente respeite a gestão democrática, prioriza a responsabilização da entidade privada em atingir as metas contratuais, com foco também em aspectos pedagógicos. Conclui-se que o modelo de gestão proposto pelo programa não promove de maneira abrangente a gestão democrática como princípio fundamental da educação pública. A participação da comunidade e a tomada de decisões democráticas são comprometidas em favor da busca por resultados, ameaçando a democratização do processo educacional. Em resumo, o estudo suscita questões importantes sobre a relação entre a privatização da educação, modelos de gestão privada e o princípio da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, ressaltando a importância de análises críticas e cuidadosas das políticas educacionais que implementam tais modelos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Privatização da educação. Gestão democrática. Escolas charter. Contratos de gestão na educação.

## INTRODUÇÃO

Escola charter é o termo usado nos Estados Unidos (EUA) para designar escolas públicas administradas por entidades privadas, com ou sem fins lucrativos. Essas escolas operam, em geral, mediante contratos de desempenho que estabelecem metas e responsabilidades para os gestores privados. Nos EUA, onde existe um contexto regulatório favorável às escolas charter, esses e outros modelos de privatização são amplamente encontrados. Em tradução livre, charter é uma licença ou alvará. Uma escola charter opera com recursos públicos, mas sua gestão é concedida a entidades privadas.

A proposta foi desenvolvida no final dos anos 1980 por Budde (1988). A ideia era criar um modelo de escola que permitisse aos educadores exercer autonomia na formulação de currículos, reinvenção de processos de avaliação, repensar práticas educativas, organizar espaços e tempos de aprendizagem, entre outros aspectos.

Diferente do que preconizava a proposta original, ao longo das últimas três décadas, as escolas charter deram origem a um amplo mercado educacional. Essas escolas têm atraído recursos que seriam destinados às escolas públicas, resultando em precarização, aumento da desigualdade e no fechamento de escolas públicas tradicionais.

Dados de 2022 reportam que 7,5% das escolas públicas daquele país são charter e que estão presentes em 45 estados (NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC CHARTER SCHOOLS, 2022).

Apesar do crescimento da participação do modelo na oferta da educação pública estadunidense nas últimas décadas, a principal premissa das escolas charter nunca se confirmou. Toda proposta se baseia na ideia de que delegar a gestão para operadores privados e reduzir o controle estatal faria com que as escolas apresentassem resultados melhores. Carnoy e Simielli (2022), que realizaram uma síntese dos resultados encontrados em revistas científicas internacionais, constataram que as escolas charter têm demonstrado um impacto insignificante ou muito limitado no desempenho dos estudantes.

É importante destacar que não acreditamos que os índices de proficiência devem ser utilizados de forma isolada para classificar escolas como melhores ou piores. No entanto, é preciso analisar as graves consequências que as escolas charter podem ter para o sistema de ensino, uma vez que competem por fundos públicos e podem levar ao sucateamento e fechamento de escolas públicas tradicionais. Além disso, mesmo diante desses efeitos "colaterais", as escolas charter não têm conseguido demonstrar maior eficiência em relação aos resultados obtidos em exames de larga escala. Portanto, é pertinente questionar a implementação de modelos semelhantes na educação brasileira<sup>2</sup>.

No Brasil, há décadas existem formas semelhantes de privatização<sup>3</sup>, como convênios estabelecidos com organizações sem fins lucrativos para a gestão de escolas públicas ou o financiamento de instituições comunitárias, religiosas e filantrópicas, principalmente na etapa da educação infantil. Porém,

recentemente, surgiram projetos e programas inspirados nas escolas charter internacionais, apresentando diferenças em relação aos convênios que já existiam por aqui. Essas iniciativas são caracterizadas pela ênfase no discurso da inovação e da eficiência, sendo vinculadas a metas estabelecidas pelo poder público como estratégias para melhorar os níveis de proficiência dos estudantes, que muitas vezes são confundidos com resultados de aprendizagem.

Ou seja, enquanto os convênios tradicionais são justificados pela deficiência na oferta de vagas no ensino público, os propositores de escolas “charter brasileiras” evocam uma suposta eficiência do modelo internacional para avançar com a privatização de escolas públicas.

No âmbito das iniciativas recentes de “charter brasileiras”, o Programa de Contratos de Gestão na educação básica e profissional de Goiás (2016) pode ser citado. O presente artigo se deterá na análise dele, mais especificamente no que se refere às formas como o programa propõe organizar a gestão das escolas.

É importante explicitar que o programa não foi efetivamente implementado na educação básica, sendo aplicado somente no ensino profissional. Ele encontrou resistência tanto por parte dos estudantes quanto do sindicato docente, mas sua não implementação foi principalmente atribuída às ações do Ministério Público de Goiás (MP-GO), que identificou irregularidades. Entre as denúncias do MP-GO, destaca-se a inadequação do programa em relação ao princípio constitucional de valorização dos profissionais da educação; questionamentos sobre a economicidade e o uso de recursos do FUNDEB; preocupações com a falta de comprovação da capacidade profissional e idoneidade moral das Organizações Sociais (OSs); e a incompatibilidade do programa com a gestão democrática (GD).

Neste artigo, concentramos nossa atenção no último ponto mencionado anteriormente. Nosso objetivo é promover uma discussão sobre privatização e a gestão democrática nas escolas públicas, além de analisar como os idealizadores do programa procuraram ajustá-lo ao princípio, pelo menos em termos formais, sem a garantia de uma efetiva democratização da gestão escolar.

O propósito deste estudo é examinar o formato de gestão proposto e como o princípio da GD se tornou um elemento central no programa goiano, que tentou, sem êxito, harmonizar o modelo gerencial com a gestão democrática estabelecida pela legislação brasileira.

Para atingir esse objetivo, o estudo realiza uma análise da política pública com enfoque na fase de formulação e baseia-se em uma pesquisa documental que utiliza documentos normativos e informativos que apresentam o desenho do programa (SEDUCE-GO, 2016a; 2016b; 2017a; 2017b; GOIÁS AGORA, 2017; JORNAL OPÇÃO, 2015), além da legislação educacional que versa sobre a gestão democrática, como a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), o Plano Nacional de Educação de 2001 (BRASIL, 2001), o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e o Plano Estadual de Educação de Goiás (GOIÁS, 2015).

O ponto central da análise é a seguinte indagação: modelos de gestão privada de escolas públicas, como as charter, representam uma ameaça ao princípio da gestão democrática? A análise desses documentos normativos e informativos possibilitou uma compreensão aprofundada do modelo de gestão proposto no contexto do programa e forneceu elementos para reflexões sobre a indagação.

## **NEOLIBERALISMO E GERENCIALISMO: O CONTEXTO DE PROPOSIÇÃO DE CHARTER NO BRASIL**

O neoliberalismo emerge como uma resposta à crise fiscal dos anos 1970, buscando reduzir a intervenção do Estado e os gastos públicos. Embora não seja idêntico, os princípios neoliberais se cruzam com algumas ideias gerencialistas, que enfatizam o aumento da eficiência através da aplicação de conceitos da gestão de empresas do setor privado ao Estado. De acordo com Harvey (2008), o neoliberalismo representa uma teoria das práticas político-econômicas que defende que o bem-estar humano pode ser mais efetivamente promovido através da valorização das liberdades e capacidades empreendedoras individuais dentro de uma estrutura institucional fundamentada em sólidos direitos de propriedade privada, mercados livres e comércio desregulamentado.

Nesse enfoque, o papel do Estado liberal sofre uma transformação: enquanto o liberalismo clássico considerava o poder do Estado como uma força negativa, com o indivíduo sendo visto como um objeto a ser libertado de suas intervenções (APPLE, 2005), o neoliberalismo orienta o Estado a estabelecer mercados adequados, inclusive em áreas sociais, e a oferecer condições que assegurem o seu funcionamento (HARVEY, 2008).

As propostas de privatização da educação, especialmente aquelas que se assemelham ao modelo das escolas charter, estão alinhadas com a ideia de criar novos mercados nas áreas sociais como uma estratégia para melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos. No Brasil, uma parte significativa das bases legais e institucionais que permite a adoção de programas inspirados em modelos charter foi estabelecida nos anos 1990, como parte da Reforma do Aparelho do Estado (RAE) (BRESSER-PEREIRA, 1998). Um exemplo disso é a criação das Organizações Sociais (OSs), que foram instituídas pela Medida Provisória n.º 1.591 de 1997 e posteriormente regulamentadas pela Lei n.º 9.637 de 1998.

A RAE foi uma iniciativa gerencial que, de acordo com Bresser-Pereira (1998), surgiu durante o crescimento das políticas neoliberais na metade do século XX. Seu objetivo era superar as contradições do Estado Burocrático, resultado da crise fiscal dos anos 1970, através da redução da intervenção estatal e dos gastos públicos. Nesse contexto, foram incorporados conceitos associados à gestão privada e empresarial, com a intenção de promover uma suposta eficiência no uso dos recursos e nos serviços públicos.

A reforma foi proposta em um país que acabara de promulgar uma Constituição Federal de cunho social e que apresentava vários aspectos alinhados

com preceitos da gestão pública burocrática. O princípio da Gestão Democrática, objeto de análise, é um exemplo disso. A gestão democrática não se faz centralizando decisões em poucos entes que podem ser responsabilizados por resultados, com pouca atenção aos processos. Pelo contrário, a democratização da escola está associada à ideia de construção coletiva, que demanda procedimentos burocráticos que garantam a participação dos coletivos, como assembleias, reuniões, conselhos e eleições.

## O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

Um dos principais desafios enfrentados pela Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (SEDUCE-GO) ao apresentar um programa baseado em escolas charter foi tentar adaptar a proposta ao princípio de GD estabelecido na legislação brasileira. Com o objetivo de conciliar a gestão democrática e os contratos de gestão em Goiás, o programa propõe que o diretor eleito permaneça em sua função, porém desempenhando outro papel. A ideia dos formuladores da política era separar a gestão pedagógica da administrativa, transformando o diretor eleito em um interlocutor entre a secretaria e a escola e deixando os aspectos administrativos à cargo da Organização Social (OS).

Antes de discutir a proposta goiana, é importante abordar a gestão democrática na legislação brasileira. O princípio da GD no ensino foi introduzido pela primeira vez na Constituição Federal de 1988. Conforme explicado por Camargo e Adrião (2007), durante o processo de redemocratização após o período da ditadura militar (1964-1985), os movimentos sociais demandavam maior participação na gestão estatal. Por isso, a Constituição prevê mecanismos de democratização não apenas no âmbito dos direitos individuais, mas também no campo dos direitos sociais, sendo a educação reconhecida como um desses direitos sociais.

Os autores destacam que, na esfera jurídica, o termo "princípio" é utilizado para se referir aos fundamentos básicos presentes em todo Estado de direito. São declarações gerais presentes na legislação que orientam outras diretrizes legais (CAMARGO; ADRIÃO, 2007). Dessa forma, o artigo 206 da Constituição Federal de 1988 estabelece, entre os princípios do ensino, a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o conhecimento, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, a valorização dos profissionais da educação, a garantia do padrão de qualidade, a gratuidade do ensino público, o piso salarial nacional para os profissionais da educação e a "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (BRASIL, 1988, p. 87, grifo nosso).

A afirmação destacada indica que a regulamentação específica do princípio da gestão democrática é deixada 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 Constituição estabelece a gestão democrática do ensino público como um princípio, e somente oito anos depois, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 reafirma essa questão no Artigo 3º, indicando também a necessidade de regulamentação na própria LDB/96 e na legislação dos estados e municípios.

Outra menção à gestão democrática está presente no Artigo 14, que estipula que os sistemas de ensino público na educação básica devem regulamentar, de acordo com suas particularidades, 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 propostas legislativas e se organiza em três aspectos: “(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 documentos que regulamentam o princípio e reforçam a necessidade de democratizar a gestão das escolas públicas são os Planos Nacionais de Educação (PNE): Lei n.º 10.172/2001 (BRASIL, 2001) e Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

O PNE de 2001 estabelece, entre seus objetivos e prioridades, a democratização da gestão do ensino público, reafirmando, assim 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 (BRASIL, 2001).

Na seção que aborda o "financiamento e gestão", o PNE atribui a cada sistema de ensino, dentro de sua autonomia, a responsabilidade por implementar a gestão democrática em dois níveis: na gestão do sistema e na gestão da unidade escolar. O primeiro refere-se à formação de Conselhos de Educação com competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais, enquanto o segundo diz respeito aos conselhos escolares, com a participação da comunidade educacional, além da eleição para a direção da escola, associando competência, representatividade e liderança (BRASIL, 2001).

Posteriormente, o PNE de 2014 dedicou uma meta à gestão democrática. De acordo com o plano, 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” (BRASIL 2014, p. 14). O prazo estabelecido de dois anos foi concluído em 2016, o mesmo ano em que ocorreu a tentativa de implementação do programa em Goiás.

Além da meta, o PNE também apresenta oito estratégias para alcançar esse objetivo. Dentre elas, destaca-se a priorização de transferências voluntárias de recursos da União para os entes federados que regulamentem o princípio da

gestão democrática. Essa regulamentação deve considerar critérios técnicos de mérito e desempenho para a nomeação dos diretores de escolas, juntamente com a participação da comunidade escolar. Outras estratégias incluem a expansão de programas de formação para conselheiros, o incentivo à criação de fóruns permanentes de educação para acompanhar a implementação do PNE, além do estímulo e fortalecimento dos conselhos municipais e escolares.

Ao examinar a Meta 19 do documento, Souza (2018) observa que o legislador parece dar prioridade à gestão democrática no nível da escola, oferecendo poucas ferramentas que promovam a democratização necessária também nos sistemas de ensino. Embora seja reconhecido que a unidade escolar é o centro do sistema educacional, é crucial estabelecer relações mais horizontais também nas redes de ensino. Segundo Souza, “é razoável supor que os 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” (SOUZA, 2018, p. 69).

É importante destacar a ênfase que o legislador atribui ao processo de seleção dos diretores escolares. Para Souza (2018), o legislador parece resumir ou enfatizar a Gestão Democrática a apenas esse aspecto, o que é importante, mas insuficiente para cumprir o princípio constitucional. Essa também é a principal preocupação expressa pela SEDUCE-GO ao destacar em diversos documentos que os diretores eleitos serão mantidos, como se a permanência garantisse a gestão democrática.

Dentre as estratégias, apenas a primeira (estratégia 19.1) está associada a consequências concretas, que envolvem a priorização de transferências voluntárias da União para os entes federados que regulamentem a seleção dos diretores escolares. Para isso, é necessário combinar critérios técnicos de mérito e desempenho com a participação da comunidade escolar.

Outro ponto relevante para entender essa questão é reconhecer o avanço que essa meta representa em contextos onde a nomeação política para esses cargos prevalece. No entanto, é importante destacar que a importância atribuída aos critérios meritocráticos pode anular os efeitos dos critérios democráticos, uma vez que são lógicas de gestão antagônicas.

Peroni e Flores (2014) explicam que embora a consulta pública à comunidade escolar estabelecida pela Meta 19 possa ser considerada um avanço em locais onde não há histórico de gestão democrática, seja por meio de uma legislação específica ou de experiências vivenciadas em processos democráticos, é importante ressaltar que a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta restringe a efetividade do próprio princípio. A interpretação das autoras indica que essa redação busca combinar em um mesmo contexto dois mecanismos de gestão que representam concepções diferentes e até mesmo opostas de gestão, uma baseada em princípios democráticos e outra ligada a modelos de gestão com viés gerencial. Isso impõe um desafio para os entes federados, que precisam implementar critérios tão distintos em conjunto.

## O “LUGAR” DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA PROPOSTA GOIANA

Como requisito do PNE (BRASIL, 2014), os estados e municípios precisaram desenvolver seus planos de educação. O Plano Estadual de Educação de Goiás (PEE-GO), aprovado pela Lei n.º 18.969 em 2015, destaca a promoção do princípio da gestão democrática como um dos seus objetivos permanentes.

Dentre as metas estabelecidas, a Meta 20 ganha destaque, visando "assegurar condições, em um prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação por meio de eleições diretas para gestores das escolas públicas" (GOIÁS, 2015, p. 43). Essa meta enfatiza a centralidade das eleições como meio de selecionar os dirigentes escolares, embora outras estratégias também sejam abordadas, como o fortalecimento dos conselhos, a criação de fóruns de educação, grêmios estudantis, entre outras iniciativas.

Ademais, para a análise deste estudo, destacam-se outras duas estratégias relevantes 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 apresentam um conflito com os contratos de gestão devido à contradição entre a abordagem gerencial do programa e o princípio da democratização do ensino. Para analisar esse ponto, serão analisados os aspectos do desenho da política que revelam a tensão entre a gestão democrática e a proposta de privatização da gestão.

De acordo com a equipe técnica envolvida no programa, as OSs contratadas devem designar um superintendente pedagógico e um superintendente administrativo, além de diretores administrativos, professores e outros funcionários para cada escola. Essa equipe coexistirá com servidores públicos, incluindo um diretor pedagógico eleito ou designado para cada escola. É previsto que esse diretor seja um intermediário da secretaria na unidade escolar. Sobre o assunto, a SEDUCE-GO, afirmou que:

A responsabilidade da orientação, do acompanhamento pedagógico, da formação de professores e de monitoramento é da pasta [SEDUCE-GO]. [...] 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).

Nesse sentido, ao assegurar a manutenção dos diretores eleitos, observa-se também uma limitação do seu papel. Além de não estarem envolvidos nas questões administrativas, sua função pedagógica fica restrita a mediar entre as decisões concebidas por outros (neste caso, a SEDUCE-GO) e as ações executadas pela OS.

O governo argumenta também que a transferência de responsabilidades administrativas para as OS permitiria que os diretores eleitos se concentrassem exclusivamente em questões pedagógicas. Essa perspectiva foi corroborada pela secretária de educação, Raquel Teixeira.

O Plano Nacional de Educação (PNE) exige que o diretor seja eleito, que haja uma gestão democrática. [...] 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 (JORNAL OPÇÃO, 2015, p. 2).

Nessa mesma abordagem, a SEDUCE-GO enfatiza que ao atribuir a gestão administrativa a essas instituições, os diretores pedagógicos seriam capazes de se concentrar exclusivamente em questões educacionais diretas. Isso implica que eles não precisem se preocupar com aspectos como a manutenção e a infraestrutura da escola, o que, segundo a secretaria, poderia levar a uma melhoria na qualidade da educação oferecida pelas instituições.

Essa segmentação entre a gestão administrativa e pedagógica, com a mudança no papel do diretor eleito, é evidenciada nos contratos estabelecidos. No entanto, surgem dúvidas quanto à sua efetiva implementação, o que abre espaço para a possibilidade de decisões discricionárias.

Os editais têm como objetivo a contratação das Organizações Sociais (OSs) para o "gerenciamento, operacionalização e execução das atividades administrativas de apoio para a implantação e implementação das políticas pedagógicas definidas pela SEDUCE" (SEDUCE-GO, 2017a, p. 1). Em outras palavras, as OSs assumem uma posição de destaque nas questões administrativas, sendo responsáveis por sua realização, ao mesmo tempo em que se espera que exerçam um papel de suporte nas questões pedagógicas.

É possível identificar uma contradição, pois, apesar das OSs serem apresentadas como responsáveis por diretrizes e metas administrativas, também são encarregadas de objetivos relacionados à proficiência dos alunos, implementação de programas de formação continuada para professores e demais profissionais da escola, além de outras responsabilidades descritas no documento "Diretrizes e Estruturação das atividades a serem executadas por organizações sociais" (SEDUCE-GO, 2016b, p. 1). Essa abrangência de atribuições ultrapassa o papel inicialmente mencionado de apoio pedagógico.

Além dessa contradição, o contrato de gestão também confere outras responsabilidades de natureza pedagógica às OSs, enquanto não oferece detalhes explícitos sobre o papel do diretor eleito. O contrato apenas assegura a realização das eleições e a presença do diretor na escola, mas não explicita quais seriam suas atribuições e poder de decisão. Nas diretrizes, indicadores e metas descritas nos anexos dos editais, fica evidente que a OS tem a responsabilidade de garantir que o Diretor Pedagógico seja escolhido por meio de eleição pela Comunidade Escolar. Em situações excepcionais previstas em lei, a indicação do diretor será feita pela SEDUCE.

Ao analisar as responsabilidades atribuídas à entidade privada, nota-se algumas inconsistências que chamam a atenção. Por exemplo, as Organizações

Sociais (OSs) são exigidas a apresentar propostas técnicas que envolvam estratégias inovadoras no modelo pedagógico da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Além disso, devem elaborar planos de ação para elevar o índice de proficiência dos alunos, reduzir a defasagem entre idade e série escolar, e aprimorar o ambiente escolar. Também são solicitadas a desenvolver um plano com foco na equidade do aprendizado (SEDUCE-GO, 2017b).

Todos esses planos devem ser apresentados durante o processo de concorrência entre as organizações, o que significa que aquela selecionada assumirá as escolas com esses planos já definidos e acordados com a SEDUCE-GO, sem a possibilidade de participação do diretor eleito ou da comunidade escolar na sua concepção. Essa abordagem contraria o princípio da gestão democrática, que preza pela participação ativa de todos os envolvidos na tomada de decisões.

Outro ponto importante é a questão da capacitação, que deve ser planejada pela SEDUCE-GO e executada pela OS. O edital não prevê a participação do diretor eleito nesse processo. A entidade privada é responsável por garantir que todos os profissionais da escola recebam formação e capacitação, bem como assegurar a participação deles nos encontros formativos oferecidos pela Secretaria de Educação, independentemente de serem servidores públicos ou contratados pela organização social.

Ao comparar o discurso político com a estrutura do programa, também fica evidente que, ao contrário do que é afirmado, as Organizações Sociais (OSs) assumiriam diversas responsabilidades de natureza pedagógica. A indicação de um superintendente pedagógico como parte da equipe técnica é mais uma evidência disso. No entanto, os documentos normativos não oferecem detalhes sobre as funções desse cargo, limitando-se apenas a mencionar a exigência de comprovação de formação acadêmica e experiência profissional em educação, que são considerados na avaliação das propostas.

### **GESTÃO DEMOCRÁTICA E GESTÃO GERENCIAL, LÓGICAS ANTAGÔNICAS**

Como resultado de demandas de grupos sociais durante o período de redemocratização da sociedade brasileira, o princípio da gestão democrática nas escolas públicas surge como uma característica peculiar do contexto local, que entra em conflito com a ideia original das escolas charter. Os responsáveis pelo programa educacional em Goiás tentaram conciliar a abordagem gerencial com o princípio constitucional, propondo um modelo híbrido que, segundo eles, está em conformidade com as leis vigentes. No entanto, pairam incertezas quanto à possibilidade real de democratização da gestão, ou seja, não há garantias de que o diretor eleito e o conselho escolar teriam participação efetiva nas decisões práticas.

A aplicação da lógica de gestão empresarial nas escolas públicas, como uma forma de privatização endógena (BALL, 2013), é fundamentalmente contraditória em relação a conceitos como gestão democrática. Conforme argumentado por Azevedo e Garcia (2010), essas abordagens representam

projetos antagônicos em disputa: “de um lado, a educação democrática e cidadã e, de outro, a educação submissa à mercantilização” (p. 13).

Argumenta-se aqui que, embora os formuladores das políticas possam conseguir adequá-las às exigências legais, como a eleição de diretores e a aprovação do conselho para o uso de recursos, a introdução e o fortalecimento do gerencialismo ocorrem em detrimento dos espaços coletivos de construção da escola pública (LIMA; GANDIN, 2012).

Conforme explica Silva (2013), compreender o artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) é essencial para a função de gestão, pois está relacionado ao exercício democrático, valorizando a representatividade de cada participante do sistema. A escola pública é uma instituição de serviço à sociedade, que se diferencia ao oferecer a educação como um bem público, não se tratando de uma empresa de produção ou uma loja comercial. Portanto, a gestão democrática é, acima de tudo, um convite ao diálogo e à busca por abordagens mais coerentes com a democratização da escola brasileira, considerando seus objetivos mais amplos. Nessa perspectiva, é evidente que a administração escolar deve ser pensada em termos da qualidade dos serviços oferecidos, levando em conta seu caráter social e negociável.

Ao compreender a gestão democrática sob essa perspectiva é possível identificar três conflitos entre o conceito de gestão democrática e o programa de contratos de gestão por meio de OSs.

O primeiro diz respeito à própria origem do programa. Fica evidente que a ideia não surgiu a partir de uma demanda coletiva, mas sim da tentativa de importar uma política, com a participação de organismos multilaterais que há muito tempo têm sugerido a adoção de medidas de privatização para países em desenvolvimento. Dessa forma, a implementação do programa já estava decidida quando o governador Marconi Perillo (PSDB) publicou o Despacho N. 596/2015. A Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (SEDUCE-GO) realizou audiências públicas sobre o assunto, mas nunca houve possibilidade de participação da comunidade escolar nas decisões, as audiências serviram apenas para a apresentação das intenções da secretaria.

O segundo ponto diz respeito à discussão que já foi abordada anteriormente: o programa garante a gestão democrática apenas nos aspectos objetivos previstos na legislação. Os órgãos colegiados e o diretor eleito não são chamados a participar ativamente da elaboração de projetos para as escolas, nem da avaliação e monitoramento das Organizações Sociais (OSs). Embora a SEDUCE-GO afirme que os diretores desempenhariam o papel de intermediários entre a secretaria e a organização social, não é apresentada nenhuma função específica para esses diretores no processo de avaliação do trabalho a ser realizado pela OS.

A terceira inconsistência está relacionada à responsabilização das OSs. A ênfase nos resultados, que é uma característica do gerencialismo, entra em conflito com a ideia de participação popular e democrática. Onde a lei determina o conselho deve atuar, mas, no final das contas, a organização social será a única

responsabilizada perante a SEDUCE-GO. Isso sugere que a organização teria o poder de tomar decisões por si mesma para melhorar ou manter os resultados, inclusive demitindo ou recompensando os profissionais vinculados a ela.

## CONCLUSÕES

A pesquisa revelou particularidades do programa, enfatizando sua tentativa de conciliar elementos de gestão democrática com um modelo gerencial. Evidenciaram-se inconsistências entre o discurso promovido e o texto dos contratos. Sendo obrigado a se adequar ao princípio constitucional da gestão democrática e às regulamentações locais, o programa prevê a manutenção de diretores eleitos nas escolas sob contrato, embora haja contradições em relação ao seu verdadeiro papel. Afirma-se que a responsabilidade pedagógica permanecerá com a SEDUCE-GO, o diretor eleito é designado para intermediar a relação entre o Estado e a OS, enquanto a entidade privada também é responsabilizada pelos resultados de cunho pedagógico.

Sem a implementação do programa na educação básica, não é possível determinar quem teria o verdadeiro poder de decisão. A perspectiva de até 70% dos docentes serem contratados pela OS suscita questionamentos sobre se eles seriam efetivamente geridos pelo diretor eleito ou por aqueles que os contrataram, que também possuem o poder de demiti-los.

Uma contradição evidente surge em dois aspectos: primeiro, relacionado à redução do papel do diretor eleito, cuja função passa a ser intermediar a aplicação de diretrizes pedagógicas estabelecidas pela SEDUCE-GO e executadas pela organização social, resultando na perda de autonomia pedagógica. Nesse sentido, sua permanência no cargo diretivo não reflete mais a vontade da comunidade escolar, mas sim uma mera adequação à Lei Estadual N. 13.564 de 1999, que regulamenta a eleição de diretores em Goiás.

Outro aspecto que demonstra essa incoerência é a forma como o programa atribui responsabilidade às OSs pelos resultados de proficiência dos alunos. Ao estabelecer que o ente privado será sujeito a bônus e penalizações com base no desempenho dos estudantes em exames de larga escala, torna-se inconsistente afirmar que sua atuação se limitará apenas à esfera administrativa. Isso indica uma clara sobreposição de responsabilidades e torna questionável o real poder de decisão e autonomia da escola diante das OSs.

Em conclusão, o programa assegura a permanência do diretor eleito e a participação do conselho escolar em conformidade com a legislação, porém, não demonstra uma real preocupação em promover a gestão democrática de forma abrangente, como princípio. Pelo contrário, ao atribuir responsabilidade à organização social pelos resultados, cabe a ela tomar as decisões necessárias para alcançar as metas estabelecidas em contrato. Metas que abrangem tanto aspectos administrativos quanto pedagógicos, sendo a ênfase maior na dimensão pedagógica.

# Privatization of education, charter schools, and the principle of democratic management: an analysis of the management contracts program proposed in Goiás and its implications

## ABSTRACT

This article discusses the privatization of public education in Brazil, focusing on a project inspired by US charter schools. The study analyzes the Management Contracts Program in Goiás (2016) as a representative example of these initiatives. The aim is to understand how the principle of democratic management is incorporated into these Brazilian charter school models. Through documentary analysis, the study examines normative and informative documents outlining the program, as well as educational legislation related to democratic management. The results show that, although the program formally respects democratic management, it prioritizes holding private entities accountable for meeting contractual goals, with a focus on pedagogical aspects as well. It is concluded that the management model proposed by the program does not comprehensively promote democratic management as a fundamental principle of public education. Community participation and democratic decision-making are compromised in favor of pursuing results, threatening the democratization of the educational process. In summary, the study raises important questions about the relationship between education privatization, private management models, and the principle of democratic management in Brazilian public schools, emphasizing the importance of critical and careful analysis of educational policies that implement such models.

**KEYWORDS:** Education privatization. Democratic management. Charter schools. Management contracts in education.

# Privatización de la educación, escuelas charter y el principio de gestión democrática: un análisis del programa de contratos de gestión propuesto en Goiás y sus implicaciones

## RESUMEN

Este artículo aborda la privatización de la educación pública en Brasil, centrándose en un proyecto inspirado en las escuelas charter de Estados Unidos. El estudio analiza el Programa de Contratos de Gestión en Goiás (2016) como ejemplo representativo de estas iniciativas. El objetivo es comprender cómo se incorpora el principio de gestión democrática en estos modelos de escuelas charter brasileñas. A través de un análisis documental, el estudio examina los documentos normativos e informativos que delinean el programa, además de la legislación educativa relacionada con la gestión democrática. Los resultados muestran que, aunque el programa respeta formalmente la gestión democrática, prioriza la responsabilidad de la entidad privada en el logro de objetivos contractuales, con un enfoque también en aspectos pedagógicos. Se concluye que el modelo de gestión propuesto por el programa no promueve de manera integral la gestión democrática como principio fundamental de la educación pública. La participación de la comunidad y la toma de decisiones democráticas se ven comprometidas en favor de buscar resultados, lo que amenaza la democratización del proceso educativo. En resumen, el estudio plantea cuestiones importantes sobre la relación entre la privatización de la educación, modelos de gestión privada y el principio de gestión democrática en las escuelas públicas brasileñas, destacando la importancia de análisis críticos y cuidadosos de las políticas educativas que implementan tales modelos.

**PALABRAS CLAVE:** Privatización de la educación. Gestión democrática. Escuelas charter. Contratos de gestión en educación.

## NOTAS

1 O artigo é fruto do projeto “Escolas charter no Brasil: mapeamento de propostas de privatização de escolas públicas inspiradas nas charter internacionais” apoiado pela FAPERJ (Edital FAPERJ n.º 27/2021 – Auxílio Básico à Pesquisa -APQ1).

2 Não é intuito deste artigo aprofundar as discussões sobre as charter dos EUA, pois pretende-se discorrer sobre uma proposta brasileira inspirada nas charter. Para mais informações sobre o assunto, consultar Nazareth (2022).

3 De acordo com Mendes e Peroni (2020), a privatização é realizada através da “execução” e “direção”. Na primeira modalidade, o setor privado é encarregado de fornecer diretamente os serviços educacionais, enquanto na segunda, sua participação ocorre na gestão das políticas públicas ou das escolas, mantendo a propriedade sob controle público. “Assim, os processos de privatização do público, materializam-se principalmente através da disputa pelo conteúdo da educação, assim como, pelo fundo público” (MENDES, PERONI, 2020, p. 68).

4 Não há o termo charter ou um único termo equivalente na legislação educacional brasileira, projetos desse tipo têm sido propostos por meio de contratos de gestão, termos de colaboração, termos de fomento e outros. Por isso, neste artigo nos referimos às “charter Brasileiras” para caracterizar alguns projetos que se dizem inspirados nas charter internacionais ou que apresentam características semelhantes como a privatização da gestão das escolas vinculada a metas, principalmente relacionadas à proficiência de estudantes em exames de larga escala.

## 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-compartilhada-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.

APPLE, Michael. **Para além da lógica do mercado: Compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: DP&A Editora. 2005.

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.

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](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 n.º 9394**. Brasília, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n.º 10.172**. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n.º 13.005**. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2018.

BUDDE, Ray. **Education by Charter: Restructuring School Districts. Key to Long-Term Continuing Improvement in American Education**. The Regional Laboratory for Educational Improvement of the Northeast & Islands. Massachusetts. 1988.

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.

CARNOY, M; SIMIELLI, L. Escolas *charter* e *Vouchers*: o que dizem as evidências sobre subsídios para entidades privadas em educação? **Dados para um debate democrático na educação**. 2022. Acesso em 20 set. 2022. Disponível em: [https://d3e.com.br/wp-content/uploads/sintese\\_2203\\_charter\\_vouchers\\_impressao.pdf](https://d3e.com.br/wp-content/uploads/sintese_2203_charter_vouchers_impressao.pdf)

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. **Lei n.º 18.969**. Goiânia, 2015.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. São Paulo: Edições Loyola. 2008.

LIMA, Iana Gomes; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, 2012, p. 69-84.

MENDES, V. R.; PERONI, V. M. V. Estado, mercado e formas de privatização: a influência dos think tanks na política educacional brasileira, **Revista Espaço Pedagógico**, v. 27, n. 1, p. 65–88, 2020.

NATIONAL ALLIANCE FOR PUBLIC CHARTER SCHOOLS. **Charter School Data Dashboard**. National Alliance for Public Charter Schools. 2022. Disponível em: <<http://data.publiccharters.org/>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

NAZARETH, Henrique Dias Gomes. **Escolas charter no Brasil: soluções ou ameaças aos princípios do ensino?** 1. ed. Curitiba: Appris, 2022.

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.

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 n.º 002/2017**. SEDUCE, Goiás. 2017b. Disponível em: <<http://www.seduc.go.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.seduc.go.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.seduc.go.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.

**Recebido:** 31 agosto. 2023

**Aprovado:** 1 set. 2023

**DOI:** 10.3895/rtr.v8n0.17367

**Como Citar:** NAZARETH, H. D. G. Privatização da educação, escolas charter e o princípio da gestão democrática: uma análise do programa de contratos de gestão proposto em Goiás e suas implicações. **Revista Transmutare**, Curitiba, v. 8, e17367, p. 1-17, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Henrique Dias Gomes de Nazareth  
[henrique.dias@edu.unirio.br](mailto:henrique.dias@edu.unirio.br)

**Direito Autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

