

Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte

*Management for results and school community engagement: the experience of
Belo Horizonte municipal education*
*Gestión por resultados y la participación de la comunidad escolar: la
experiencia de la red municipal de educación de Belo Horizonte*

LUIZ FERNANDO DA SILVA
ADRIANA DUARTE

Resumo: O presente artigo tem como objetivo geral apresentar a repercussão do Programa BH Metas e Resultados (PBHMR) para a gestão das escolas públicas municipais, com foco na participação da comunidade escolar. Este estudo mostrou que a ‘participação’ da comunidade escolar tem-se aproximado da perspectiva gerencial de participação, centralizando a gestão no diretor. Identificou sobreposição de regulamentos, uns ampliando a participação da comunidade escolar na gestão, outros reduzindo-a.

Palavras-chave: Participação, Gestão Escolar, Gestão Gerencial.

Abstract: This article aims to present the effects of BH Goals and Results Program (PBHMR) for the management of municipal public schools. It focus on the participation of the school community. This study showed that the ‘participation’ of the school community has approached the managerial perspective of participation, centralizing the management in the principal. It was identified overlapping regulations, some ones by expanding the participation of the school community in management, others by reducing it.

Keywords: Participation, School Management, Management.

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo general presentar las repercusiones del Programa BH Metas y Resultados (PBHMR) para la gestión de las escuelas públicas municipales, con foco en la participación de la comunidad escolar. Este estudio mostró que la ‘participación’ de la comunidad escolar se ha acercado a la perspectiva gerencial de participación, centralizando la gestión en el director. Identificó superposición de reglamentos, unos ampliando la participación de la comunidad escolar en la gestión, otros reduciéndolos.

Palabras clave: Participación, Gestión Escolar, Gestión Gerencial.

INTRODUÇÃO

A partir de 2009, quando assume a Prefeitura de Belo Horizonte, o prefeito Márcio Lacerda (2009/2012) implanta o modelo de gestão pública orientada para resultados (GopR),¹ inserido também na área da educação. Desde então, as escolas da Rede Municipal de Educação (RME/BH) deveriam orientar-se tanto pelo princípio constitucional da ‘gestão democrática’ (BELO HORIZONTE, 2002a) quanto pelo modelo de GopR, materializado no Programa BH Metas e Resultados (PBHMR) (BELO HORIZONTE, 2009).

O objetivo deste artigo é apresentar os resultados de estudo realizado no desenvolvimento de pesquisa² que procurou levantar a repercussão³ do PBHMR para a gestão das escolas públicas municipais, por meio de análise dos documentos que regulam essa questão na RME/BH. Especificamente, buscou-se problematizar a participação da comunidade escolar na gestão escolar pós-implantação do PBHMR, na ordem legal. Os documentos utilizados regulamentam o que a RME/BH denomina “gestão democrática da escola pública” e os preceitos de um programa de gestão baseado em resultados. O recorte histórico para a organização e a análise dos documentos se refere ao período de 2002 a 2014.

Partimos do pressuposto de que o PBHMR tenderia a provocar alterações (intencionais ou não, previstas ou não) nas diretrizes educacionais construídas ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, sintetizadas pelo Conselho Municipal de Educação no seu Parecer CME/BH n. 052/2002 (BELO HORIZONTE, 2002b), que trata da “Gestão Democrática”. Esse parecer do CME/BH regulamenta que a gestão escolar é colegiada, composta do (a) diretor (a), do (a) vice-diretor (a) e dos membros do Colegiado Escolar; que as escolas da RME/BH devem constituir-se, cada vez mais, como espaços de constante prática democrática e de incentivo à presença e à participação dos diversos segmentos escolares na gestão escolar; e, por fim, afirma que é de competência do CME/BH colaborar na promoção e na ampliação da participação da comunidade escolar na gestão da escola.

Essa perspectiva “participativa” de gestão educacional construída na ordem legal anteriormente à criação do PBHMR estaria sendo mantida e reforçada em seu governo, para o prefeito Márcio Lacerda, quando afirma buscar

1 Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=996761>> e <<http://www.bhmetaseresultados.com.br/content/palavra-do-prefeito>>. Acesso em: 7 jun. 2012.

2 Gestão Escolar e o Programa BH Metas e Resultados: há espaços para a participação da comunidade escolar? Pesquisa de Doutorado, realizada por Luiz Fernando da Silva, PPGE/UFMG. Belo Horizonte, 2016.

3 Usado no sentido de “fazer sentir indiretamente a sua ação ou influência”.

“A compatibilidade entre a participação popular e democrática, o enfrentamento dos desafios e das demandas imediatas da cidade, os limites e possibilidades orçamentárias, o desenvolvimento sustentável e o planejamento de longo prazo, dentro de uma lógica de eficácia dos serviços públicos” (BELO HORIZONTE, 2010, p. 5).

Contudo, a concepção de ‘participação’ ensejada no PBHMR estaria, em nosso entendimento, distanciando-se da concepção defendida e manifesta no CME/BH por aproximar-se da denominada ‘participação-colaboração’ (CARVALHO, 2009) ou participação como uma técnica de gestão (CABRAL NETO; CASTRO, 2007), características da participação no modelo gerencial. Entendemos que a GopR estaria provocando alterações na perspectiva ‘participativa’ em curso na RME/BH, induzindo até mesmo a maior centralidade da gestão escolar na figura do diretor escolar, ‘enfraquecendo’ as instâncias instituídas de participação da comunidade escolar na gestão das escolas da RME/BH, atribuindo-lhes uma função secundária de ‘referendo’ e de ‘validação’ (homologatória) de decisões tomadas. Ademais, esse modelo gestor centralizado tem, segundo Hypólito (2010), “Enfraquecido a construção de práticas colaborativas e fragmentado a gestão escolar no interior das unidades escolares” (p. 1350). Essa crítica compartilhada é pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte⁴ (SINDREDE-BH, 2009, p. 16) e pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo⁵ (NORONHA, 2010, s/p).

Corroboram as discussões e as críticas dos sindicatos as observações de Dourado (2010), quando esse afirma que a gestão educacional, bem como a gestão escolar, têm “Natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados” (p. 289), e que esta extrapola a lógica gerencial do custo-benefício *stricto sensu* apontada para as escolas e seus diretores. Assim, indagamos se também a RME/BH estaria vivendo num cenário de ambiguidades e se haveria sobreposição de diretrizes. Daí a importância de este estudo trazer para o debate a repercussão do PBHMR na gestão das escolas da RME/BH.

Este artigo, além desta introdução, está organizado em quatro seções: a primeira trabalha as concepções de participação; a segunda desenvolve o conceito de participação no receituário da nova gestão pública; a terceira analisa os documentos da RME/BH que tratam das instâncias participativas da comunidade

4 Disponível em: <http://www.redebh.com.br/wa_files/Jornal_20da_20Rede.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

5 Disponível em: <<http://apeoesub.org.br/clipping/responsa.html>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

escolar na gestão escolar e da repercussão do PBHMR nesses; a quarta e última seção destaca as descobertas realizadas pela pesquisa documental e mostra a proximidade delas com outras pesquisas do campo.

PARTICIPAÇÃO: DEFINIÇÕES E SIGNIFICADOS

No geral, os estudos sobre democracia/democratização da sociedade, do governo, da gestão pública e da gestão escolar tendem a destacar aspectos da participação dos atores envolvidos nos processos decisórios como indícios de mais/menos democracia/democratização, de ‘alta’ ou ‘baixa’ densidade democrática. Ademais, a ‘participação’ pode ser considerada o pano de fundo dos mecanismos que, de alguma maneira, materializam os processos de funcionamento de uma sociedade - governo, gestão pública e gestão escolar - que deseja ser/permanecer democrática.

A ‘participação’, segundo Gohn (2001), tem longa tradição de estudos e análises, particularmente nas Ciências Políticas, assumindo diferentes sentidos e significados ao longo da História. Por sua vez, Demo (1988) defende que participação deveria ser conquista para significar que se trata de um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir a ser, sempre se fazendo. Contudo, a popularidade e a diversidade de sentidos e usos atribuídos ao termo ‘participação’ têm provocado, em muitos casos, o esvaziamento do seu conteúdo.

Nas análises de Pateman (1992), “A participação dos indivíduos nos processos decisórios auxilia-os tanto no acolhimento das decisões efetivamente tomadas quanto os coloca psicologicamente mais ‘abertos’ a seus efeitos” (p. 48-49). Essa autora argumenta que a própria experiência da participação desenvolve e forja a personalidade ‘democrática’ necessária para o bom funcionamento do sistema democrático. Em outras palavras, a ‘participação’ tem um efeito psicológico sobre os que participam. Mesmo em situações de aparente participação, de mero sentimento de estar participando, a ‘participação’ tem impacto psicológico positivo sobre os indivíduos, tem efeitos benéficos em relação às decisões tomadas, ameniza conflitos e provoca certa satisfação para o indivíduo.

Então, quanto maior for o número de áreas de participação do indivíduo, por conta do seu efeito cumulativo produzido, maiores chances ele terá de continuar participando. Portanto, a principal função da participação, segundo essa autora, é educativa, considerando-se o termo ‘educação’ em seu sentido mais amplo. Outras duas funções subsidiárias da participação são: permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo e integrar o indivíduo a sua comunidade.

Três tipos de ‘participação’ são identificados por Pateman (1992): o primeiro, refere-se à pseudoparticipação - situação em que só há apenas consulta por parte de uma autoridade; o segundo, refere-se à participação parcial, quando muitos tomam parte no processo, mas só uma parte decide de fato; o terceiro e último é a participação total (plena), aquela em que cada grupo de indivíduos tem igual influência na decisão final, isto é, “Tem igual poder de determinar o resultado final das decisões” (*Idem*, p. 98).

Apesar de não ser possível analisar, em abstrato, ‘participação’, bem como o princípio constitucional da gestão democrática, neste estudo, buscou-se, para análises dos documentos da RMEBH que tratam da participação da comunidade escolar na gestão escolar, utilizar a tipificação elaborada por Pateman (1992) sobre a participação (pseudoparticipação, participação parcial e participação total), principalmente os que dizem respeito aos processos decisórios que envolvem a comunidade escolar.

NOVA GESTÃO PÚBLICA E A CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O modelo gerencial aplicado à gestão pública está fortemente presente na retórica dos movimentos pela reforma do Estado (*New Public Management - NPM*), que têm início na década de 1980 nos países anglo-saxões, particularmente nos Estados Unidos da América (EUA) e na Inglaterra, e se propagam para outros países, inclusive da América Latina, como é o caso do Brasil, a partir dos anos 1990 (ABRUCIO, 1997, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1998b; GOMES, 2009).

Para Abrucio (2007), a GopR se desenvolve em um cenário caracterizado por “Escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante” (p. 11). Segundo esse autor, foram os conservadores ingleses e os republicanos americanos que introduziram no setor público, num primeiro momento, um modelo gerencial puro, em que prevalecia o ângulo meramente economicista, visando a cortar custos.

Concomitantemente às questões “técnicas” na prestação dos serviços públicos, de acordo com Abrucio (1997), a *NPM* considera também estratégico chamar a comunidade para participar da gestão, “Seja fiscalizando, seja trabalhando voluntariamente na prestação de serviços -, constituindo-se numa resposta adequada tanto para a questão da eficiência como para o problema da transparência” (ABRUCCIO, 1997, p. 31-32). Assim, alguns organismos

internacionais,⁶ por meio de suas declarações, projetos e formas de financiamento, têm incentivado e induzido à participação dos cidadãos na gestão pública, valendo-se do argumento, primeiro, de que a participação é uma forma de cooperação para o desenvolvimento humano e que, segundo, o desejo de participar é próprio do ser humano (KLIKSBURG, 1999).

De acordo com o autor, “A busca de eficiência apelando para a participação é parte básica também de experiências de vanguarda na gestão pública” (*Idem*, p. 23), a qual, ao transformar o modelo hierárquico tradicional em um modelo participativo, favorece o surgimento de uma gestão que inova nos métodos participativos, de escuta e fala, promovendo o trabalho em equipe e reforçando a relação de confiança entre empregados e gerentes, como apontaram algumas pesquisas feitas pelo Banco Mundial.⁷

Entretanto, resumidamente, para Costa e Cunha (2009) qualquer projeto destinado a identificar, reconhecer, promover, alavancar ou mesmo cooptar a participação dos cidadãos na gestão pública deve considerar as complexas relações entre o Estado e a sociedade civil e, sobretudo, considerar as construções históricas⁸ sobre a ‘participação’. Eles advertem que a participação não deve ser tomada como panaceia para todos os males da gestão pública, visto que existem inúmeros fatores que podem desvirtuá-la. Corroborando essas críticas, Borges (2003) avalia que os mecanismos de ‘participação’ propostos e defendidos pelos organismos internacionais tendem a ser mera formalidade para legitimar as ‘reformas’, uma vez que eles definem “‘Participação’ como um processo essencialmente restrito e despolitizado, cabendo aos cidadãos o papel de ‘fiscal’ das ações e da performance dos governos” (p. 130).

Apesar dos argumentos em favor da participação no modelo gerencial, Costa e Cunha (2010) alertam para o fato de que a participação tornou-se lugar comum

“Nos manuais de desenho e formulação de políticas públicas, e inúmeros postulados sobre os efeitos benéficos da participação cívica nas decisões do chamado espaço público ampliado são vulgarizadas, assumindo destaque em qualquer discussão sintonizada com a modernidade na Administração Pública” (p. 544).

6 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

7 O Banco Mundial realizou pesquisas em 49 países da Ásia, da África e da América Latina, envolvendo 121 projetos de fornecimento de água potável para zonas rurais (KLIKSBURG, 1999).

8 Os autores apresentam sete teses equívocas da participação – o Estado institui a cidadania; a cidadania possível é a estadania; a estadania torna a cidadania possível; a participação contribui para fortalecer a capacidade governativa; a participação garante a sustentabilidade dos programas sociais; a participação estimula a democracia; a participação induz a participação. Cf. Costa e Cunha, 2010, p. 544-545.

Além do mais, para os autores, a participação ensejada da comunidade na *res publica* (mesmo que no papel) tem sido uma exigência para garantir financiamento e repasses de verbas de órgãos federais e de organizações internacionais.

Se para os participacionistas, como destaca Pateman (1992), a participação tem de significar o acesso a locais de tomada final de decisão, na GopR a participação vem se “traduzindo”, na maioria das vezes, como “participação-colaboração” ou “participação-coesão” (CARVALHO, 2009), e não como partilhamento (de fato) do poder de decidir (BORGES, 2003; CARVALHO, 2009). Enfim, a participação na GopR é tratada mais como uma técnica de gestão nos moldes empresariais (LIMA, 1994).

A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR NA GESTÃO DAS ESCOLAS NA RME/BH: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS?

Na RME/BH, desde o fim da década de 1980 e início da década de 1990, a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão escolar, dentre outras ações, está prevista e regulamentada,⁹ principalmente por meio (I) da instituição das Assembleias Escolares, a partir de 1983, como instância de participação direta de toda a comunidade escolar e de instância máxima de deliberação para assuntos diversos (aprovação da Proposta Político-Pedagógica da Escola, do Calendário Escolar, da prestação de contas da Caixa Escolar, do trabalho pedagógico, dentre outros aspectos); (II) da implantação obrigatória do Colegiado Escolar, desde 1983, com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, com caráter consultivo, normativo e deliberativo nos assuntos da vida escolar e nos que se referem ao relacionamento escola-comunidade; (III) da eleição direta para a direção escolar, desde 1990, “Com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, sendo o voto de cada eleitor cadastrado considerado único e com o mesmo peso para efeito de votação e de apuração” (BELO HORIZONTE, 2014).

A instituição desses mecanismos e instâncias participativos na RME/BH tinha como objetivo, segundo Miranda (1998), “Reforçar a construção da democracia na gestão da escola, o exercício da cidadania e possibilitar mudanças nas relações do interior da escola” (p. 117), democratizando as relações e a autonomia desse estabelecimento de ensino.

A eleição direta e secreta para o cargo comissionado de diretor escolar e da função de vice-diretor escolar, garantida a participação de todos os segmentos

⁹ A Lei Orgânica de BH (inc. X, art. 158), de 21 de março de 1990, em consonância com a Carta Magna de 1988, reafirma o princípio da gestão democrática.

da comunidade (BELO HORIZONTE, 1990), ocorria a cada dois anos, sendo permitida aos eleitos uma única recondução consecutiva. A partir da eleição da Gestão Escolar 2009/2010/2011, o mandato passou a ser de três anos, permitida uma única recondução consecutiva. Podem candidatar-se ao cargo de diretor e à função de vice-diretor os ocupantes de cargos públicos efetivos de professor municipal, técnico superior de Educação (supervisor pedagógico/orientador educacional) e pedagogo, em exercício na unidade escolar nos últimos 12 meses consecutivos e antecedentes ao dia do registro da candidatura. Somente poderia concorrer uma chapa completa composta de candidato ao cargo de diretor e à função de vice-diretor escolar.

Em relação aos eleitores, podem votar: (I) servidores em exercício nos estabelecimentos de ensino da RME/BH; (II) estudantes regularmente matriculados e frequentes, com idade mínima de 16 anos, completada até a data da eleição em primeiro turno; (III) mãe ou pai ou responsável legal de estudante regularmente matriculado e frequente, permitido um único voto manifestado pela mãe, ou pelo pai, ou pelo responsável legal do estudante, independentemente do número de filhos matriculados. Os servidores que exercem suas atribuições em mais de uma unidade de ensino têm direito a votar em cada uma delas. Por fim, em nenhuma hipótese, um eleitor teria direito a mais de um voto em um estabelecimento de ensino da RME/BH (BELO HORIZONTE, 2008; BELO HORIZONTE, 2011).

A Assembleia Escolar é a instância de participação direta da comunidade escolar na gestão da escola e a instância máxima deliberativa dentro da unidade escolar (BELO HORIZONTE, 2002a; BELO HORIZONTE, 2002b). Essa legislação, dentre outros aspectos, regulamenta que a Assembleia Escolar deve ser composta do coletivo dos trabalhadores em educação, dos estudantes, dos pais/mães/responsáveis dos estudantes e de grupos comunitários (Associações Comunitárias, Associações Esportivas, Grupos religiosos, ONGs e outros) do entorno da escola que pertençam à jurisdição da unidade escolar.

A Assembleia Escolar deve ser instalada com o *quorum* mínimo equivalente a dez por cento do número de estudantes regularmente matriculados, aferido pelo ocupante do cargo de diretor escolar. Não havendo o *quorum* mínimo necessário, deverá ser feita nova convocação, com antecedência mínima de 48 horas, mantendo-se a exigência de *quorum* mínimo.

Já os Colegiados Escolares são atualmente regulamentados pelas Resoluções SMED/BH nº 001/2005 (BELO HORIZONTE, 2005) e nº 001/2012 (BELO HORIZONTE, 2012) e pelas diretrizes dos Pareceres CME/BH nº 052/2002 (BELO HORIZONTE, 2002a) e 057/2004 (BELO HORIZONTE, 2004). Este último, além de apontar aspectos básicos a serem

observados na estruturação dos Colegiados Escolares na RME/BH, expressou algumas preocupações quanto à diversidade de entendimento relativa ao papel, às competências, às organizações e composições com predomínio, no geral, do segmento dos trabalhadores em educação em detrimento dos demais segmentos escolares (pais e estudantes).

Diante da diversidade de organização e composição dos Colegiados Escolares na RME/BH, o Parecer CME/BH n. 057/2004 apresentou duas diretrizes importantes: primeira, a representação paritária entre os segmentos de trabalhadores em educação, os estudantes e os pais de estudantes, objetivando buscar maior equilíbrio na superação de temas conflituosos e garantir a construção coletiva; segunda, a introdução da representação, com 10% do total dos assentos, de grupos comunitários, a fim de trazer uma visão mais distanciada da dos mergulhados no cotidiano escolar. Essas diretrizes do CME/BH foram incorporadas pela SMED/BH em sua Resolução de nº 001/2005 (BELO HORIZONTE, 2005).

O Colegiado Escolar ainda deverá garantir a representação de todos os segmentos da comunidade escolar - formada por todo o pessoal em exercício na escola, todos os estudantes, todos os pais/mães/responsáveis de estudantes e grupos comunitários - nos moldes propostos pelo CME/BH - ficando assim composto: 30% de trabalhadores em Educação (direção, professores e demais membros do estabelecimento escolar); 30% de estudantes, com idade igual ou superior a 12 anos; 30% de pais, mães e representantes desse segmento; e 10% de representantes de grupos comunitários, garantindo-se a participação de, pelo menos, um membro desse segmento. E, caso as escolas não tenham estudantes com idade igual ou superior a 12 anos, a composição do Colegiado Escolar será de: 45% de trabalhadores em Educação, 45% de pais/mães/responsáveis de estudantes e 10% de representantes de grupos comunitários (BELO HORIZONTE, 2005). Tal resolução ainda estabeleceu a quantidade mínima de 11 membros e a máxima de 21 membros, com a prerrogativa de que todos os membros fossem eleitos em Assembleia Escolar convocada especificamente para essa finalidade.

Afora esses mecanismos e instâncias participativas da RME/BH (Eleição para Direção Escolar, Assembleia Escolar e Colegiado Escolar), visando à democratização da gestão e à participação da comunidade escolar, ao longo dos anos, outros movimentos se constituíram na RME/BH, como, por exemplo, a criação e a implantação do Projeto Político-Pedagógico Escola Plural,¹⁰ em 1994/1995; a realização da primeira Conferência Municipal de Educação de BH que trazia “A compreensão da participação popular como um pressuposto do

10 O Projeto Político-Pedagógico Escola Plural da RME/BH foi objeto de investigação em inúmeros trabalhos acadêmicos. Cf. Zaidan e Souza (2009).

governo democrático-popular da capital mineira e de que políticas públicas, como a educação, exigem formas e processos de gestão cada vez mais democráticos e participativos” (BELO HORIZONTE, 2001, p. 5).

No entanto, as análises das principais portarias¹¹ normatizadoras do processo eleitoral na RME/BH, no período de 2002 a 2014, indicam que ocorreram mudanças significativas que influenciaram os ‘modos’ de participação da comunidade escolar na gestão escolar.

Desde o início da implantação da eleição direta e secreta para diretor escolar e vice-diretor na RME/BH (BELO HORIZONTE, 1990), mantida até os dias atuais, todo o processo eleitoral era realizado em dois meses (60 dias corridos), aproximadamente, englobando, dentre outros aspectos, a publicação de normativas que regulamentavam o pleito e a realização de Assembleias Escolares para a constituição da Comissão Mista Eleitoral, responsável por organizar toda a eleição no âmbito escolar. Nos últimos pleitos, em 2011, o tempo total para a realização das eleições foi de 21 dias (BELO HORIZONTE, 2011) em 2014, de 17 dias (BELO HORIZONTE, 2014).

Essa redução quantitativa e qualitativa no ‘tempo’ destinado à eleição dos diretores na RME/BH, num ‘efeito dominó’, do nosso ponto de vista reduziu também outros ‘tempos’ considerados importantes para a promoção da presença e a ‘participação’ da comunidade escolar na democratização da gestão escolar, quais sejam: o tempo de construção/formação de chapa (diretor e vice/s); o tempo da construção mais coletiva e mais participativa na elaboração do ‘Plano de Trabalho’ ou ‘Plano de Governo’; o tempo de divulgação (campanha) e debate das propostas em disputa; o tempo da reescrita das propostas; enfim, redução dos ‘tempos’ importantes para a construção mais coletiva de um projeto democrático de gestão escolar. Em síntese, houve a redução dos ‘tempos’ destinados à realização da eleição direta para direção escolar, trazendo como consequência a diminuição de dias e a redução das possibilidades de promoção da participação da comunidade na gestão escolar, corroborando a hipótese deste estudo.

Além de o ‘tempo’ ter ficado menor, identificamos nos documentos regulamentos cada vez mais prescritivos e centralizadores nas figuras dos candidatos ao cargo de diretor escolar e à função de vice-diretor escolar. Isto é, nos últimos pleitos, numa perspectiva crescente, a SMED/BH passou a exigir que os candidatos e, posteriormente, os eleitos fizessem seus ‘Planos de Governo’ (Planos de Trabalho) seguindo um roteiro por ela estabelecido. Assim, paulatinamente, a SMED/BH vai introduzindo ‘elementos/aspectos’ desse novo modelo gerencial de gestar a *res publica*. Essas ‘novas’ diretrizes, na nossa opinião,

11 Portarias da SMED/BH que dispõem sobre eleições das direções escolares: 063/2002; 201/2004; 147/2006; 064/2008; 262/2011; 310/2014.

estariam induzindo os candidatos a valorizar mais as exigências advindas da SMED/BH do que o diálogo e a construção coletiva de propostas para a gestão que envolvessem toda a comunidade escolar.

Paulatinamente, a SMED induz à maior centralidade da gestão escolar na figura do diretor escolar, ao destacá-lo como principal responsável pelo desenvolvimento, na escola, das ações e dos programas originários da SMED/BH (Escola Integrada, Escola nas Férias, dentre outros), além de tantas outras responsabilidades incorporadas ao longo dos anos, tais como: assumir toda a gestão das recém-criadas Unidades Municipais de Educação Infantil¹² (UMEI); responsabilizar-se por contratar, pagar, demitir, cumprir e fazer cumprir todas as obrigações trabalhistas de dezenas de funcionários terceirizados via Caixa Escolar. Como consequência, essas inúmeras contratações, novas obrigações trabalhistas e bancárias foram incorporadas ao rol de serviços dos diretores escolares. De cerca de três contas bancárias existentes na gestão 2001/2002, por exemplo, os diretores das escolas da RME/BH, nas gestões 2012/2013/2014, passam a movimentar, dependendo da escola, mais de 14 contas bancárias.

Além dos aspectos citados anteriormente, durante o mandato, a gestão escolar deveria ser avaliada. Essa avaliação da gestão estava prevista desde o início e era realizada no fim do mandato, durante o processo de transferência de cargo, quando a direção escolar eleita era apresentada à comunidade escolar, e a que estava deixando o mandato apresentava uma avaliação dos projetos desenvolvidos, relatórios referentes à Caixa Escolar, ao acervo documental, ao inventário patrimonial e à materialidade da unidade, tudo isso em Assembleia Escolar (BELO HORIZONTE, 2002b).

O caráter “diagnóstico” da avaliação, visando a reorientar as ações dos diretores escolares, vai se alterando e se transformando, com o passar dos anos, em instrumento de monitoramento das metas pactuadas no Plano de Trabalho e reafirmadas no “Termo de Compromisso de Gestão”. O tom diagnóstico vai se transformando em ‘avaliações’ a serem realizadas a qualquer momento, durante o ano, a critério da SMED/BH, principalmente após a criação do PBHMR, conforme regulamentado:

Art. 7º [...] § 1º - A SMED, com base nos princípios previstos no Art. 37 da Constituição Federal, realizará semestralmente ou sempre que se fizer necessário avaliação da gestão [...] § 2º - A avaliação da gestão escolar deverá considerar as metas pactuadas para garantia da eficiência e da qualidade do funcionamento das unidades de ensino [...] § 3º - A gestão escolar cujo desempenho for avaliado como insatisfatório, com base nos princípios da Administração Pública, será encaminhada para a Comissão de Avaliação da Gestão Escolar para análise, conclusão e adoção das providências cabíveis (BELO HORIZONTE, 2014).

Embora não esteja escrito, as “providências cabíveis” podem variar de uma simples advertência até uma intervenção mais drástica na gestão escolar, com o afastamento (exoneração) dos diretores eleitos, a indicação de diretores interventores e o cancelamento temporário do pleito para a eleição da direção escolar.

Enfim, a ‘responsabilização’ pelos resultados (bons ou ruins) da unidade escolar, atribuída à gestão escolar, é, na verdade, imputada exclusivamente aos diretores escolares e aos seus vices. Portanto, não bastasse terem de seguir as prescrições da SMED/BH na feitura dos ‘Planos de Governos’, os diretores eleitos são obrigados a assinar o ‘Termo de Compromisso de Gestão’, comprometendo-se a alcançar as ‘metas’ e os ‘resultados’ estabelecidos pela SMED/BH.

A transferência de mais recursos financeiros diretamente para a escola, somada às demandas por melhorias nos índices e nos resultados tem potencializado, do nosso ponto de vista, as ações de controle, fiscalização e monitoramento da SMED/BH sobre os diretores escolares, centralizando a gestão escolar em suas figuras. Desse modo, os diretores são mais cobrados, exigidos, avaliados e responsabilizados pelo recebimento de recursos financeiros, pela execução de projetos/programas da SMED/BH e pela gestão de todo o pessoal.

Dessa forma, os diretores escolares (eleitos) e outros profissionais da escola envolvidos diretamente com a gestão da unidade escolar (os coordenadores, por exemplo) são induzidos a organizar a gestão escolar nos ‘moldes’ prescritos pela SMED/BH, secundarizando as construções mais participativas, coletivizadas e que envolveriam toda a comunidade escolar. Nesse sentido, entendemos que os tipos ‘pseudoparticipação’ e ‘participação parcial’, segundo a tipificação de Pateman (1992), estão sendo privilegiados nos documentos da RME/BH após a criação do PBHMR. O tipo de participação defendido no modelo gerencial não tem contribuído para aprimorar os mecanismos de democratização da gestão escolar via ampliação da participação da comunidade escolar, visto que as decisões vêm sendo tomadas fora do âmbito escolar sendo a ela são apresentadas sem muita negociação.

Por fim, a questão principal que queremos destacar é que a centralidade dada à figura do diretor escolar (intencionalmente ou não, de forma prevista ou

não) tenderia, como dito, a delegar às instâncias escolares instituídas um papel secundário na promoção da participação da comunidade escolar na gestão da escola, reforçando nelas o funcionamento *pro forma* (de referendar decisões já tomadas), distanciando-se da perspectiva “participativa” (participação total) ensejada e sintetizada no supracitado parecer do CME/BH.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do estudo documental, identificamos que na RME/BH havia, antes da criação do PBHMR, um movimento interno ensejando tanto a democratização da educação quanto a da gestão escolar, pleiteando a promoção e a ampliação da participação da comunidade escolar na gestão, como sintetizado no Parecer CME/BH n. 052/2002 (BELO HORIZONTE, 2002b). Observamos que ora os legisladores (formuladores) englobam a comunidade escolar como constituinte da gestão escolar, destacando a importância da sua participação, ora a omitem, dando centralidade ao diretor escolar na condução da gestão escolar.

Assim, a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão escolar, posteriormente à criação do PBHMR, aproximar-se-ia, em nossa avaliação, da perspectiva gerencial de participação, traduzida por Carvalho (2009) como ‘participação-colaboração’ ou ‘participação-coesão’, restando aos que se fazem presentes ‘cobrar’ e ‘fiscalizar’ a boa *performance* dos diretores.

No geral, alguns estudos como os de Carvalho (2009) e Cabral Neto e Castro (2011), apesar de suas especificidades e particularidades, trazem conclusões similares sobre o tipo de “participação” que o modelo gerencial tem promovido na gestão da educação e na gestão escolar. Primeiramente, apontam que a implantação do modelo de gestão gerencial na educação e na gestão escolar não vem contribuindo para promover nem aumentar a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão da escola (pseudoparticipação e participação parcial). Haveria uma desconcentração de tarefas, mas sem distribuição do poder de decisão. Em segundo lugar, a ‘participação’ no modelo gerencial é vista como uma técnica de gestão nos moldes empresariais, “Propiciadora de coesão e consenso, despolitizando, assim, o processo de participação dos sujeitos sociais na formulação, implementação e avaliação da política” (CABRAL NETO; CASTRO, 2011, p. 746). Em vista disso, a ‘participação’ estaria mais no campo do discurso, havendo a predominância das relações verticalizadas na gestão educacional e escolar, com centralidade na figura do diretor escolar.

Essa ‘centralidade’ na figura do diretor na RME/BH dar-se-ia em virtude da perspectiva de responsabilização trazida pelo modelo de gestão gerencial. Apesar das diferenças sociais e culturais, processos semelhantes de centralidade

na figura do diretor também foram observados na gestão das escolas públicas de Portugal (AFONSO, 2010). O destaque à figura do diretor escolar se processou, naquele país, segundo Licínio Lima (2008), num contexto no qual haveria valorização das ideologias tecnocrática e gerencialista, destacando a liderança individual como superior a uma liderança colegial.

Não restam dúvidas de que as instâncias instituídas de participação escolar na RME/BH cumprem (ou deveriam cumprir) um papel importante na democratização da gestão escolar. Entretanto, as novas diretrizes ‘gerenciais’ que adentram as escolas podem transformar essas importantes instâncias de participação da comunidade escolar na gestão em espaços ‘burocratizados’, afastando-se dos seus propósitos iniciais.

Se em nosso estudo identificamos forte ingerência da SMED/BH sobre os diretores escolares e a gestão escolar, outros estudos poderiam ser realizados visando a investigar aspectos que escapam a essa ingerência, a essa padronização trazida pelo PBHMR, visto estarem também em vigência diretrizes que apontam para a maior participação da comunidade na gestão escolar, como sintetizado no Parecer CME/BH nº 052/2002 (BELO HORIZONTE, 2002b).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, número especial, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

AFONSO, Almerindo Janela. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 26, n. 1, p. 13-30, jan.-abr. 2010.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 310/2014. Dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 14 de novembro de 2014, ano XX, n. 4.683.

BELO HORIZONTE. **Programa BH Metas e Resultados**. Disponível em: <<http://bhmetasresultados.pbh.gov.br/clientes/metas/?q=content/bh-metas-e-resultados>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BELO HORIZONTE. **Planejamento Estratégico de Belo Horizonte**. Disponível em: <<https://bhmetasresultados.pbh.gov.br/content/planejamento-estrategico-2030>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SMED/ n. 001/2012. Regulamenta o funcionamento do Colegiado nas Escolas da RME/ BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 10 de janeiro de 2012, ano XVIII, n. 3.986.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 262/2011. Dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 11 de novembro de 2011, ano XVII, n. 3.948.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 13.568, de 13 de maio de 2009. Institui a Gestão Estratégica Orientada por Resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 14 de maio de 2009, ano XV, n. 3.338.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 064/2008a. Dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 13 de novembro de 2008, ano XIV, n. 3.219.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 13.363, de 11 novembro de 2008. Regulamenta o processo eleitoral para a escolha da Direção das Unidades Escolares da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 12 de novembro de 2008, ano XIV, n. 3.218.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 147/2006. Dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 16 de novembro de 2006, ano XII, n. 2.727.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SMED/ n. 001/2005. Regulamenta o funcionamento do Colegiado nas Escolas da RME/BH. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 15 de junho de 2005, ano XI, n. 2.381.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 201/2004. Estabelece normas complementares para a realização do processo eleitoral para Diretor e Vice-Diretor das Unidades Escolares da RME/BH em 2004. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 20 de outubro de 2004, ano X, n. 2.224.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Educação. Parecer n. 052/2002a. Assunto: **Gestão Democrática, Assembleia Escolar e Eleição de Direção Escolar**. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DomDia>>. Acesso em: 3 nov. 2008.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Educação. Parecer n. 057/2004. Assunto: **Normatização dos colegiados escolares da RME/BH a partir do ano de 2004**. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DomDia>>. Acesso em: 3 nov. 2008.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 062/2002b. Dispõe sobre a constituição e funcionamento da Assembleia Escolar. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 10 de setembro de 2002, ano VIII, n. 1.704.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 063/2002c Estabelece normas complementares para a realização das eleições para Diretor e Vice-Diretor das unidades escolares da RME/BH em 2002. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 12 de setembro de 2002, ano VIII, n. 1.704.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. **Carta de Princípios da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte**, 2001.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1990.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal n. 5.796, de 10 de outubro de 1990.** Dispõe sobre eleição de Diretores e Vice-Diretores dos estabelecimentos municipais de ensino. Disponível em:<<http://www.cmbh.mg.gov.br/images/stories/secren/abril08/PL1699-08-instrucao0001.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2010.

BORGES, André. Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 105-217, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998b. p. 237-270.

CABRAL NETO, A; CASTRO, A. M. D. A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011.

CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão Educacional na América Latina: delineamentos e desafios para os sistemas de ensino. In: EYNG, A. M.; GISI, M. L. (Orgs.). **Políticas e Gestão da Educação Superior: desafios e perspectivas**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007. p. 15-47.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1.139-1.166, set.-dez. 2009.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Sete teses equívocas sobre a participação cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 17, n. 54, p. 543-553, jul.-set. 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo. Dilemas da participação cidadã na gestão de políticas públicas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 79-95, j. jan.-jun. 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas Educacionais e Gestão da Educação Básica sob a ótica do docente. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga (Orgs.). **Trabalho na Educação Básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010. p. 285-298.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2001. (Coleção Questões da nossa época, 84)

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1.337-1.354, out.-dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 7 jul. 2010.

KLIKSBERG, Bernardo. Seis teses não-convencionais sobre participação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 7-37, 1999.

LIMA, Licínio C. **Audição Parlamentar sobre o Projecto Governamental de “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”**. Lisboa: Assembleia da República, Comissão de Educação e Ciência, 12 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/11817/1/Parecer%20-%20Assembleia%20da%20Rep%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2014.

LIMA, Licínio C. Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neo-taylorianas na organização da administração escolar. **Cadernos de Ciências Sociais**, Braga, n. 14, p. 119-139, jan. 1994.

MIRANDA, Shirley Aparecida de. **O movimento de constituição da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte (1897-1992): progressivo avanço do direito à educação**. 1998. 157f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.

NORONHA, Maria Izabel Azevedo. Quantas avaliações serão necessárias até o governo assumir suas responsabilidades? 2010. Disponível em: <<http://sinpro-abc.org.br/artigos.asp>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.

PINTO, Mércia de Figueiredo Noronha. **Regulação e ação pública na política de Educação Infantil de Belo Horizonte**. 2014. 259 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

ROCHA, Maria da Consolação. **Políticas de valorização do magistério: remuneração, plano de carreira, condições de trabalho – uma análise da experiência de Belo Horizonte**. 2009. 393f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SINDREDE-BH. **Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte**, 2009. Disponível em: <http://www.redebh.com.br/wa_files/Jornal_20da_20Rede.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://apeoespsub.org.br/clipping/responsa.html>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

ZAIDAN, Samira; SOUZA, Eustáquia Salvadora de (orgs.). **Estado do conhecimento sobre a Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte – 1986-2005**. Belo Horizonte: FaE/UFMG, 2009.

LUIZ FERNANDO DA SILVA é Doutor em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação – UFMG; Professor da Educação Básica na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. E-mail: lunandos@hotmail.com

ADRIANA DUARTE é Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/FaE/UFMG. Vice-Coordenadora do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente – Gestrado/FaE/UFMG. Editora de “Educação em Revista” do PPGE/UFMG. E-mail: driduarte58@gmail.com

*Recebido em outubro de 2017
Aprovado em dezembro de 2017*