



*UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS*  
*FACULDADE DE EDUCAÇÃO*  
*PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO*



Luiz Fernando da Silva

## **Gestão Escolar e o Programa BH Metas e Resultados:**

há espaços para a participação da comunidade escolar?

Belo Horizonte

2016

Luiz Fernando da Silva

## **Gestão Escolar e o Programa BH Metas e Resultados:**

há espaços para a participação da comunidade escolar?

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas de Educação: Concepção, Implementação e Avaliação.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Adriana Maria Cancelli Duarte

Belo Horizonte

2016

S586g

T

Silva, Luiz Fernando da, 1966-  
Gestão escolar e o programa BH Metas e Resultados : há espaços para a participação da comunidade escolar? / Luiz Fernando da Silva. - Belo Horizonte, 2016. 280 f., enc, il.

Tese - (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

Orientadora : Adriana Maria Cancelli Duarte.

Bibliografia : f. 245-263.

Anexos: f. 272-279.

Apêndices: f. 264-271.

1. Educação -- Teses. 2. Escolas -- Organização e administração -- Teses. 3. Sistemas de escolas municipais -- Belo Horizonte (MG) -- Teses. 4. Comunidade e escola -- Teses. 5. Educação e Estado -- Teses. 6. Avaliação educacional -- Teses. 7. Escolas públicas -- Organização e administração -- Teses. 8. Escolas públicas -- Belo Horizonte -- Teses. 9. Gestão democrática -- Teses. 10. Autodeterminação (Educação) - - Teses. 11. Escolas públicas -- Organização e administração -- Teses. 12. Planejamento educacional -- Teses.

I. Título. II. Duarte, Adriana Maria Cancelli. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 371.2

Catálogo da Fonte : Biblioteca da FaE/UFMG

Luiz Fernando da Silva

Gestão Escolar e o Programa BH Metas e Resultados: há espaços para a participação da comunidade escolar?

**Banca Examinadora (Titulares):**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Adriana Maria Cancellia Duarte – FaE/UFMG (Orientadora)

---

Prof. Dr. Antônio Cabral Neto – DFPE/CE/UFRN

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria da Consolação Rocha – FAE/UEMG

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Shirley Aparecida de Miranda – FaE/UFMG

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosimar Fátima Oliveira – FaE/UFMG

**Banca Examinadora (Suplentes):**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Savana Diniz Gomes Melo – FaE/UFMG

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Helena Oliveira Gonçalves Augusto – GESTRADO/FaE/UFMG

Só eu sei,  
as esquinas por que passei  
Só eu sei,  
só eu sei

**Esquinas**  
(Djavan)

## AGRADECIMENTOS

A *Olorum*, criador do céu e da terra, a quem tantas vezes invoquei por ajuda, paciência, sabedoria, entendimento, paz, saúde e força para realizar este trabalho.

Com carinho especial, agradeço muito à Professora/Orientadora Adriana Maria Cancelli Duarte pela atenção, cuidado, zelo, carinho, cumplicidade e parceria que vêm desde a graduação, passando pelo Mestrado e culminando neste doutoramento. Não tenho dúvidas de que sua presença (em todos os sentidos) foi fundamental para a realização desta tese. Por tudo, sempre, muito obrigado.

Às Professoras Shirley Aparecida de Miranda e Rosimar de Fátima Oliveira e ao Professor Antônio Cabral Neto, pela disposição, acolhida e gentileza com que leram os primeiros escritos deste trabalho. Agradeço muito as importantes e preciosas observações e indicações de rumos.

Aos Professores da Banca Examinadora - Antônio Cabral Neto, Maria da Consolação Rocha, Shirley Aparecida de Miranda, Rosimar de Fátima Oliveira, Savana Diniz Gomes Melo e Maria Helena Oliveira Gonçalves Augusto -, agradeço muito a disposição e o carinho com que aceitaram avaliar e contribuir para esta tese.

Aos Professores, Estudantes e Funcionários do Programa de Pós-Graduação da FaE/UFMG, pelos inúmeros momentos de reflexão e partilha de ensinamentos. Ficarei sempre agradecido.

Aos colegas do GESTRADO, que direta e indiretamente contribuíram muito para esta tese, os meus mais sinceros agradecimentos.

Aos familiares, sempre, meu muito obrigado.

Aos professores e demais profissionais da RME/BH que se dispuseram gentilmente a compartilhar suas experiências, muito obrigado.

Às unidades escolares da RME/BH, por abrirem suas portas e socializarem seus registros para que este trabalho fosse realizado, muito obrigado.

Aos amigos, que muito torceram pela ‘finalização’ desta tese, muito obrigado.

## RESUMO

Nosso estudo investiga se o Programa BH Metas e Resultados (PBHMR) reconfigura a gestão das escolas da Rede Municipal de Belo Horizonte (RME/BH) e influencia no processo de participação da comunidade escolar. Nossa hipótese é que o PBHMR, criado em 2009, centraliza a gestão escolar na figura do Diretor Escolar, enfraquecendo as instâncias escolares instituídas para a promoção e a ampliação da ‘participação’ da comunidade escolar na democratização da gestão (Eleição Direta para Direção Escolar, Colegiado Escolar e Assembleia Escolar). Na investigação e discussão da ‘participação’ da comunidade escolar na gestão da escola na RME/BH, bem como na análise dos dados coletados nas oito escolas pesquisadas e nas 36 entrevistas semiestruturadas realizadas, como referencial principal, não exclusivo, optamos por nos orientar pelos estudos de Carole Pateman (1992) e sua tipificação de participação (pseudoparticipação, participação parcial e participação total). Identificamos que seus primeiros tipos se aproximam da ‘participação’ ensejada no modelo gerencial, mais restrita, limitada, na qual os que se fazem presentes não têm de fato o poder de tomar decisões. Identificamos na RME/BH sobreposições de regulamentos, alguns apontando na promoção da participação da comunidade escolar na gestão da escola, outros induzindo a mesma comunidade escolar a realizar um mero papel de fiscalizadora e não de ‘decisora’ das questões escolares, reduzindo, em meu entendimento, o âmbito de ação do Colegiado Escolar e da Assembleia Escolar. Identificamos que a criação do PBHMR provocou alterações (intencionais ou não, previstas ou não) nas diretrizes que tratam da ‘Gestão Democrática’ na RME/BH, tais como redução nos prazos para o pleito e alta prescritividade nos regulamentos, centrando a gestão na figura do Diretor Escolar. Os dados coletados na pesquisa de campo indicam a ‘baixa’ presença e participação da comunidade escolar na gestão escolar, distanciando-se de algumas diretrizes legais, como as destacadas no Parecer CME/BH n. 052/2002. Isto se justifica porque a legislação atual, sob a vigência do PBHMR, é mais prescritiva em relação à gestão escolar, dando relevo mais à figura do Diretor e a uma política de resultados, conseqüentemente enfraquecendo e despolitizando a presença e a participação da comunidade na gestão escolar. A forte ingerência da SMED/BH sobre as escolas reforça nossa hipótese. Não restam dúvidas da importância das instâncias escolares de participação na democratização da gestão escolar. Entretanto, as diretrizes ‘gerenciais’ tendem a transformá-las em espaços ‘burocratizados’, distanciando-se dos seus propósitos iniciais. Há fortes indícios de que a participação da comunidade escolar estaria ‘enfraquecendo’ se considerarmos como referência o terceiro tipo de participação (participação total) elencado por Pateman (1992), mas, concomitantemente, estaria ‘aumentando’ se considerarmos os outros tipos (pseudoparticipação e participação parcial). Estes, ademais, são os defendidos pelo modelo gerencial do PBHMR.

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

## ABSTRACT

Our study investigates if The Program BH Goals and Results (PBHMR) reconfigures the school management of the Municipal Network of Belo Horizonte (RME/BH) and influences in the school community participation process. Our hypothesis is that the PBHMR, created in 2009, centralizes the management of school in the figure of the school Principal and weakens school instances established for the promotion and expansion of the 'participation' of the school community in the democratization of management (Direct Election for school Board, collegiate School and School Assembly). In the research and discussion of the 'participation' of the school community in school management in RME/BH, as well as the analysis of data collected in the eight surveyed schools and 36 semi-structured interviews which are the main reference, non-exclusive. We chose to guide ourselves by the studies of Carole Pateman (1992) and her characterization of participation (pseudo-participation, partial participation and full participation). We identified that its first types approach the 'participation' which is vested in a management model, more restricted, limited, in which those who are present do not have indeed the power of making decisions. We identified in RME/BH overlaps of regulations, some of them aiming to promote the school community participation in school management, others inducing the same school community to carry out a mere role of supervisory but not 'decision-maker' of school issues, reducing in my understanding the scope of action of the Collegiate School and the School Assembly. We identified that the creation of PBHMR caused changes (intentional or not, planned or not) the guidelines dealing with the 'Democratic Management' in RME/BH, such as reducing the deadlines for the election and high prescriptive regulations, focusing management on the figure of the school Principal. The data collected in the field research indicates the 'low' presence and participation of the school community in school management, becoming distant from some legal guidelines, such as those highlighted in the Parecer CME/BH n. 052/2002. It is justified due to the current law which is under the current term of PBHMR and that is more prescriptive regarding to the school management and that focus more on the figure of the Principal and a results policy, hence, weakening and depoliticizing the presence and participation of the community in school management. The strong interference of SMED/BH on schools reinforces our hypothesis. There is no doubt of the importance of school instances of participation in the democratization of school management. However, the 'management' guidelines tend to turn them into 'bureaucratic' spaces, distancing itself from their original purpose. There are strong indications that the participation of the school community would be 'weakening' if we take as a reference the third type of participation (full participation) mentioned by Pateman (1992), but, concurrently, it would be 'increasing' if we consider the other types (pseudo-participation and partial participation). The latter ones, moreover, are defended by PBHMR management model.

**Keywords:** Participation, School Management, Managerial Management, Belo Horizonte.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Mapa: localização das escolas .....	39
FIGURA 2 – Mapa estratégico da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte ...	132
FIGURA 3 – Mapa estratégico das Escolas Municipais de Educação de Belo Horizonte ...	133

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Presenças identificadas nas Atas dos Colegiados Escolares (2013) .....	161
--	-----

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Revisão da Literatura: síntese .....	31
QUADRO 2 – Unidades Escolares da RME/BH .....	38
QUADRO 3 – Identificação dos entrevistados das escolas .....	44
QUADRO 4 – Perfil dos profissionais entrevistados .....	45
QUADRO 5 – Experiências na Gestão Escolar .....	46
QUADRO 6 – Tempo de RME/BH, Tempo no Local de trabalho e Formas de ingresso no cargo/função .....	47
QUADRO 7 – Gestão Escolar na RME/BH: participantes .....	148
QUADRO 8 – Plano de Metas das escolas da RME/BH .....	150
QUADRO 9 – Plano de Metas das Escolas: elaboradores .....	151
QUADRO 10 – Plano de Metas das Escolas: formas de apropriação .....	151

QUADRO 11 – Planos de Metas das Escolas: pontos de <b>difícil</b> implementação .....	153
QUADRO 12 – Projeto Político-Pedagógico da Escola: elaboradores .....	154
QUADRO 13 – Gestão Escolar na RME/BH: atividades desempenhadas .....	156
QUADRO 14 – Colegiado Escolar: composição, reuniões e registros de presenças .....	160
QUADRO 15 – Presenças Registradas nas Reuniões do Colegiado Escolar .....	162
QUADRO 16 – Segmento escolar <b>mais</b> presente às reuniões do Colegiado Escolar (2013) .....	166
QUADRO 17 – Segmento escolar <b>menos</b> presente às reuniões do Colegiado Escolar (2013) .....	167
QUADRO 18 – Assuntos Pautados nos Colegiados Escolares (2013) .....	173
QUADRO 19 – Assuntos Tratados nos Colegiados Escolares (2013) .....	175
QUADRO 20 – Temas Deliberados nos Colegiados Escolares (2013) .....	178
QUADRO 21 – Formas de Decidir dos Colegiados Escolares (2013) .....	179
QUADRO 22 – Papel do Colegiado Escolar segundo os depoentes .....	185
QUADRO 23 – Assembleias Escolares: atas registradas e presenças (2012-2013) .....	190
QUADRO 24 – Dados Gerais das Assembleias Escolares (2012-2013) .....	192
QUADRO 25 – Assuntos Pautados nas Assembleias Escolares (2012-2013) .....	197
QUADRO 26 – Assuntos Tratados nas Assembleias Escolares (2012-2013) .....	198
QUADRO 27 – Assuntos Tratados nas Assembleias Escolares segundo os depoentes .....	199
QUADRO 28 – Assuntos não discutidos nas Assembleias Escolares segundo os depoentes .....	200
QUADRO 29 – Assuntos Deliberados nas Assembleias Escolares (2012-2013) .....	201
QUADRO 30 – Formas de Decidir nas Assembleias Escolares (2012-2013) .....	202
QUADRO 31 – Caracterização da Gestão Escolar na RME/BH segundo os depoentes .....	206
QUADRO 32 – Gestão Escolar antes do PBHMR segundo os depoentes .....	207

QUADRO 33 – Contribuições do Programa BH Metas e Resultados segundo os depoentes .....	210
QUADRO 34 – Interferências do PBHMR na Gestão Escolar segundo os depoentes .....	211
QUADRO 35 – Dificuldades criadas pelo Programa BH Metas e Resultados segundo os depoentes .....	213
QUADRO 36 – Unidade Escolar e SMED/BH: relacionamento .....	219
QUADRO 37 – Demandas da SMED/BH segundo os depoentes .....	220
QUADRO 38 – Gestão Escolar na RME/BH: quem mais controla? .....	221
QUADRO 39 – Gestão Escolar na RME/BH: quem mais exige? .....	221
QUADRO 40 – Formação da SMED/BH: assuntos e temas .....	223
QUADRO 41 – Formas de Responsabilização dos Diretores Escolares da RME/BH .....	225
QUADRO 42 – Avaliação da Gestão Escolar na RME/BH segundo os depoentes .....	226

## LISTA DE SIGLAS

ACPATE – Atividades Coletivas de Planejamento e Avaliação do Trabalho Escolar

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BH – Belo Horizonte

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF – Constituição Federal

CME/BH – Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte

FaE – Faculdade de Educação

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GERED – Gerência Regional de Educação

GESTRADO – Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente

GopR – Gestão orientada para resultados

ISE – Índice Socioeconômico

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

NGP – Nova Gestão Pública

*NPM – New Public Management*

ONG – Organização Não Governamental

OP/BH – Orçamento Participativo de Belo Horizonte

PAP – Projeto de Ação Pedagógica

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PBHMR – Programa BH Metas e Resultados

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNAGE – Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão

PPP – Projeto Político-Pedagógico

PROMOEX – Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

RME/BH – Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte

SCIELO – *Scientific Electronic Library Online*

SGE – Sistema de Gestão Escolar

SindREDE-BH – Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte

SMED/BH – Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte

TDEBB – Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UMEI – Unidade Municipal de Educação Infantil

## SUMÁRIO

Introdução .....	15
1.1 Procedimentos metodológicos .....	30
1.2 Escolas Pesquisadas e seus Documentos .....	36
1.3 Sujeitos da Pesquisa: perfil .....	42
1.3 Organização da Tese .....	48
<b>CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS FUNDAMENTAIS PARA DISCUTIR GESTÃO ESCOLAR .....</b>	<b>51</b>
1.1 Democracia e democratização: iniciando a conversa .....	51
1.2 ‘Participação’ nas teorias democráticas .....	55
1.2.1 Participação: significados, tensões e possibilidades .....	66
<b>CAPÍTULO 2. GESTÃO PÚBLICA ORIENTADA PARA RESULTADOS: CONCEPÇÕES E CONTEXTOS .....</b>	<b>77</b>
2.1 Nova Gestão Pública: contextos .....	78
2.2 Nova Gestão Pública: eficiência, eficácia, efetividade .....	82
2.3 Nova Gestão Pública: busca pelos resultados .....	85
2.4 Nova Gestão Pública: a participação da sociedade .....	88
<b>CAPÍTULO 3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: CONDICIONANTES DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA E NA GESTÃO ESCOLAR .....</b>	<b>95</b>
3.1 Participação social no Brasil .....	95
3.2 Participação na Nova Gestão Pública no Brasil: contextos .....	101
3.3 Participação na gestão escolar: condicionantes da participação .....	106
<b>CAPÍTULO 4. GESTÃO ESCOLAR NA RME/BH: ENTRE A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE .....</b>	<b>116</b>
4.1 A regulamentação da Gestão Escolar na RME/BH: o que dizem os documentos .....	116
<b>CAPÍTULO 5. MECANISMOS DE GESTÃO NAS ESCOLAS DA RME/BH E OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR .....</b>	<b>144</b>
5.1 Materialização da Gestão nas escolas da RME/BH: organização, funcionamento e condicionantes da participação .....	148
5.2 Colegiado Escolar: organização, funcionamento e condicionantes da participação .....	158
5.3 Assembleia Escolar: organização, funcionamento e condicionantes da participação .....	188
5.4 O Programa BH Metas e Resultados (PBHMR) e a Gestão Escolar na RME/BH: o olhar dos sujeitos entrevistados .....	205
Considerações finais .....	228
Referências .....	246
Apêndices .....	265
Anexos .....	273

## Introdução

Esta pesquisa se propôs a investigar se o Programa BH Metas e Resultados (PBHMR) reconfigura (redesenha) a gestão das escolas municipais de Belo Horizonte e influencia no processo de participação da comunidade escolar. Este objeto de estudo foi formulado a partir de minha experiência profissional<sup>1</sup> na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte (RME/BH) desde 1994; das reflexões advindas das investigações realizadas no curso de Mestrado<sup>2</sup> sobre práticas escolares construídas em resposta às diretrizes e regulamentações do Executivo municipal, da Secretaria Municipal de Educação (SMED/BH) e do Conselho Municipal de Educação (CME/BH)<sup>3</sup>; e, principalmente, do desejo de compreender melhor o processo de ‘participação’ da comunidade escolar na gestão das escolas num momento em que a RME/BH deve tanto se orientar pelo princípio constitucional da ‘gestão democrática’ quanto pelo modelo de gestão orientada para resultados (GopR), gestão gerencial, materializado no PBHMR, criado em 2009 (BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 13.568/2009)<sup>4</sup>. Por comunidade escolar, neste estudo, entende-se “(...) o coletivo de trabalhadores(as) em educação, alunos(as), pais e mães ou responsáveis de alunos e grupos comunitários” (BELO HORIZONTE. PARECER CME/BH N. 052/2002; BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED N. 062/2002).

O Programa BH Metas e Resultados (PBHMR), criado em 2009, é uma resposta da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) frente às cobranças da sociedade por resultados concretos e por serviços públicos mais eficientes, segundo o prefeito Márcio Lacerda<sup>5</sup> (Gestão 2009-

---

<sup>1</sup> Nesta Rede de Ensino exerci as seguintes funções: Diretor Escolar de 1999 a 2002; Coordenador Pedagógico por vários anos e atualmente sou professor da Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

<sup>2</sup> Cf. Silva (2010): **Grupos Comunitários nos Colegiados Escolares**: entre o ‘instituído’ e o ‘realizado’. A experiência de duas escolas públicas municipais de Belo Horizonte.

<sup>3</sup> O CME/BH foi criado pela Lei Municipal n. 7.543, de 30 de junho de 1998, que também instituiu o Sistema Municipal de Educação de Belo Horizonte (SME/BH).

<sup>4</sup> Legislação disponível em:  
 <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=996761>>  
 e  
 <<http://www.bhmetasresultados.com.br/content/palavra-do-prefeito>>. Acesso em: 7 jun. 2012.

<sup>5</sup> Prefeito eleito para o mandato 2009-2012 e reeleito para o mandato 2013-2016.

2012 e 2013-2016), do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Nas palavras do prefeito Márcio Lacerda,

A gestão no setor público e nas organizações de interesse público vem evoluindo significativamente para se adequar a uma mudança na postura da sociedade e dos órgãos de controle. A cobrança cada vez maior da sociedade por resultados concretos, decorrentes da aplicação dos escassos recursos públicos, tem impulsionado a reforma do Estado, a reforma administrativa, a promoção da qualidade do serviço público e a modernização da gestão (BELO HORIZONTE. PROGRAMA BH METAS E RESULTADOS, 2009).

Assim, o PBHMR, segundo o prefeito Márcio Lacerda, foi criado com o objetivo de melhorar a prestação dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos de BH, além de ser uma tradução de como o governo municipal concebe o ‘problema social’ e a sua ‘solução’.

Registre-se que o modo de identificar ‘problemas’ e ‘soluções’ em BH é muito próximo ao Programa Choque de Gestão<sup>6</sup>, criado em 2003 pelo governador de Minas Gerais, Aécio Neves do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), 01/01/2003 a 31/03/2010. O ‘Choque de Gestão’, de acordo com os seus idealizadores, entre outros aspectos, visava à: otimização de processos, modernização de sistemas, reestruturação do aparelho do Estado, avaliação de desempenho individual e institucional, com o objetivo principal de melhorar a qualidade dos serviços públicos e reduzir custos – implantação da GopR.

De acordo com o prefeito Márcio Lacerda, o PBHMR teve como “(...) referência importante a experiência de elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) do governo estadual, que tem se revelado um instrumento fundamental para Minas Gerais” (BELO HORIZONTE. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE BELO HORIZONTE 2030, 2009, p. 2). Assim, tanto o ‘problema’ quanto a ‘solução’ concebidos pelo governo municipal de BH compõem ou pertencem à retórica dos movimentos em prol da reforma da gestão pública de Minas Gerais que, por sua vez, estão no escopo do receituário da *New Public Management (NPM)*, que serão melhor descritos no segundo capítulo da tese.

---

<sup>6</sup> O Choque de Gestão foi um conjunto de propostas objetivas que permitiram a reformulação da gestão estadual, especialmente do comportamento da máquina administrativa, mediante novos valores e princípios, de forma a se obter uma nova cultura comportamental no setor público mineiro, voltada para o desenvolvimento da sociedade. Informações obtidas no *site* <<http://www.planejamento.mg.gov.br/publicacoes/31-menu-central/estrategia-de-governo/104-choque-de-gestao>>. Acesso em: 6 jan. 2014.



Com o título ‘Administração Pública Municipal: moderna, democrática e eficiente: Belo Horizonte, uma cidade melhor para todos’<sup>7</sup>, o prefeito Márcio Lacerda (2009-2012) apresentou o PBHMR e prenunciou as concepções que orientam a gestão pública e suas políticas<sup>8</sup>. O PBHMR “(...) adota um enfoque fortemente gerencial, para que sejam alcançados os resultados desejados, sem perder de vista as características típicas da gestão pública, no que se refere à ação política, à transparência, à participação e à observância da legislação” (BELO HORIZONTE. PROGRAMA BH METAS E RESULTADOS, 2009). Em outras palavras, “(...) O Poder Executivo Municipal adotará a gestão estratégica orientada por resultados, através do Programa BH Metas e Resultados, consubstanciada no conjunto de ações funcionais e temáticas, integradas de forma multissetorial e estratégica” (BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 13.568/2009).

Segundo o PBHMR, a orientação para resultados deve nortear todas as ações governamentais de acordo com as seguintes diretrizes:

- I – orientação para resultados, desde a formulação até a implantação e avaliação de políticas, programas e projetos;
- II - alocação de recursos financeiros, observados os critérios de prioridade definidos no Planejamento da Execução do Plano de Governo;
- III - gestão de recursos humanos orientada pela lógica de formação, capacitação, qualificação e avaliação permanentes;
- IV - gestão de recursos técnicos orientada para integração das ações e potencialização de resultados, racionalização de tempo de resolução e ampliação da abrangência e qualidade de atendimento da rede de serviços públicos do Município;
- V – definição da responsabilidade da linha gerencial de cada Projeto Sustentador pelo alcance de resultados e metas (BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 13.568, 2009).

De acordo com as diretrizes acima, para o PBHMR o fundamental é definir os resultados que mudam efetivamente a vida da população (público-alvo) e não apenas o esforço empreendido pela gestão pública. Assim, a medição da eficácia da prestação de serviços deve se dar por meio da utilização de indicadores que orientarão a alocação dos recursos escassos. Nesse sentido,

(...) a medição da eficácia da prestação de serviços deve ser baseada em indicadores de resultados tangíveis, mensuráveis e que beneficiem diretamente o público-alvo,

---

<sup>7</sup> Título da mensagem do Prefeito Márcio Lacerda na abertura da publicação **Planejamento Estratégico de Belo Horizonte 2030** – A cidade que queremos – 2ª versão. Disponível em: <<https://bhmetasresultados.pbh.gov.br/content/planejamento-estrategico-2030>>. Acesso em: 6 jan. 2014.

<sup>8</sup> Políticas, nesta tese, são entendidas tanto como as ações que os governantes decidem efetivamente fazer quanto as que decidem não fazer (SILVA, 2006; SIMAN, 2005).

produzindo as transformações efetivas de sua realidade, pois (...) não basta mais se referir ao esforço empreendido, é fundamental definir quais resultados mudam efetivamente a realidade do público-alvo e que devem ser perseguidos pela organização (BELO HORIZONTE. PROGRAMA BH METAS E RESULTADOS, 2009).

Outra diretriz norteadora do PBHMR aponta que a PBH passa a assumir (ou, no mínimo, deveria assumir) o papel de mobilizadora e catalisadora dos meios – público, privado e voluntário – necessários para a consecução das ações (serviços) que mais interessam a sociedade e que efetivamente podem alterar as suas vidas. Assim, o diálogo entre a PBH e a população (público-alvo) é desejável no PBHMR e se configura como mais uma diretriz importante. Por fim, no PBHMR, a responsabilidade em fazer com que os projetos aconteçam deve ser dos respectivos gerentes e compartilhadas com os demais agentes públicos da PBH.

Pautado por essas diretrizes, os principais objetivos do PBHMR são: I – planejar a execução do Plano de Governo; II – monitorar a execução do Plano de Governo; III – gerenciar os Compromissos de Resultados; IV – viabilizar a ação coordenada do Executivo em cada Área de Resultado; V – alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão dos Projetos Sustentadores; VI – incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado e Projetos Sustentadores; VII – coordenar a avaliação de resultados dos Projetos Sustentadores; VIII – dar publicidade às metas e aos resultados relacionados à gestão estratégica do governo, de forma a contribuir para o seu controle social (BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 13.568/2009).

No curto e médio prazos, o PBHMR elegeu 12 áreas de resultado<sup>9</sup>, a saber: (I) Cidade Saudável; (II) Educação; (III) Cidade com Mobilidade; (IV) Cidade Segura; (V) Prosperidade; (VI) Modernidade; (VII) Cidade com todas as Vilas Vivas; (VIII) Cidade Compartilhada; (IX) Cidade Sustentável; (X) Cidade de Todos; (XI) Cultura; e (XII) Integração Metropolitana. Para cada área de resultado foram estipulados projetos específicos denominados projetos sustentadores. Neles são definidos o público-alvo (população a ser beneficiada), o objetivo geral, os resultados esperados, os prazos, o órgão/equipe envolvido e, principalmente, a gerência responsável pela condução do projeto.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://bhmetaseresultados.pbh.gov.br/veja-mais/Educa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

No PBHMR, foram estabelecidos 40 projetos sustentadores para o biênio 2009-2010. Para a área da Educação, central neste estudo, foram estabelecidos três projetos sustentadores:

**Projeto Sustentador ‘Expansão da Educação Infantil’**

- **Público-alvo:** Crianças de zero a seis anos, situadas prioritariamente em áreas com alto índice de vulnerabilidade social (IVS) em todas as regiões de Belo Horizonte.

**Objetivo geral:** Ampliar o número de vagas para o atendimento a crianças de zero a seis anos na Rede Municipal de Educação e Rede Conveniada.

**- Resultados:**

Atendimento na Educação Infantil para crianças de quatro e cinco anos universalizado em rede própria e conveniada, ofertando mais de 52.000 vagas até 2016.

Atendimento escolar em tempo integral para crianças de zero a três anos ampliado, na rede própria e conveniada, alcançando mais de 19.000 vagas até 2016.

Atendimento ampliado em horário integral para crianças de quatro e cinco anos na rede própria, privilegiando áreas mais vulneráveis, ampliando para 1.200 vagas até 2016.

**Projeto Sustentador ‘Expansão da Escola Integrada’**

- **Público-alvo:** Estudantes do Ensino Fundamental regular diurno da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte.

- **Objetivo geral:** Expandir a oferta de vagas na Escola Integrada para estudantes do Ensino Fundamental regular diurno, garantindo atenção e desenvolvimento integral às crianças e aos adolescentes.

**- Resultados:**

Atendimento do Programa Escola Aberta ampliado de 1.389.248 participações anuais (ref. 2010) para 1.688.638 participações até 2016.

Atendimento do Programa Escola nas Férias ampliado de 76.928 (ref. 2010) para 100.000 participações até 2016.

Atendimento ao Programa Escola Integrada ampliado de 65 mil (ref. 2010) para 90 mil até 2016.

Oficinas de musicalização ofertadas nas Escolas Integradas ampliadas de 155 (ref. 2010) para 675 até 2016.

"Escola do Futuro", para o Ensino Fundamental, com tecnologias inovadoras e para funcionar em tempo integral, construída até 2016. 8.000 vagas para Ensino de Música oferecidas aos alunos da Rede Municipal de Educação, em escolas de música, até 2016.

**Projeto Sustentador ‘Melhoria da Qualidade da Educação’**

- **Público-alvo:** Estudantes do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte.

- **Objetivo geral:** Aumentar a qualidade do ensino público municipal, garantindo a todos os estudantes acesso, permanência, a habilidade de ler aos 8 anos, as competências básicas dos cálculos matemáticos e resolução de problemas até os 10 anos com equidade de gênero, raça e classe social.

**- Resultados:**

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais mantido em 2013 em 5,6 e ampliado para 5,9 em 2015, garantindo a melhoria constante da qualidade da educação.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos finais mantido em 2013 em 4,5 e ampliado para 4,9 em 2015, garantindo a melhoria constante da qualidade da educação.

Observatório do clima escolar implantado até 2014.

Plano Municipal de Segurança Escolar implantado até 2014.

Projeto Arte na Escola implantado até 2013.

Todas as crianças da Rede Municipal de Educação lendo e escrevendo aos oito anos de idade, até 2013.

Transporte escolar para atendimento a estudantes da Rede Municipal de Educação com deficiência motora, sem capacidade de deambulação, ampliado, garantindo o atendimento de 100% até 2016 (BELO HORIZONTE, PROGRAMA BH METAS E RESULTADOS).<sup>10</sup>

Em relatório de prestação de contas, recentemente publicado<sup>11</sup>, o governo municipal apresentou os seguintes resultados da área da Educação:

Uma das áreas de destaque, o que especialmente me deixa muito satisfeito, é a educação. Conseguimos ampliar ainda mais o número de vagas para a educação infantil, com a entrega de mais nove Umeis, aproximando-nos do objetivo de garantir vagas para todas as crianças que precisam. Ao final de 2013, contávamos com 76 unidades e capacidade para atender a mais de 29 mil crianças. Incluindo as entidades conveniadas, esse número ultrapassa 50 mil crianças de até seis anos. Para alcançar esse objetivo, concretizamos uma iniciativa pioneira com a primeira Parceria Público-Privada na área da Educação. Além de ter sido reconhecida internacionalmente justamente por esse pioneirismo, possibilitou a entrega de três novas Umeis e a reconstrução de uma Escola Municipal de Educação Infantil. O projeto prevê, no total, a construção de 30 Umeis, a reconstrução de duas instituições de atendimento à Educação Infantil e cinco unidades de Ensino Fundamental. O modelo PPP vai permitir que implantemos uma maior quantidade de unidades em curto espaço de tempo, minimizando o déficit histórico de vagas na rede pública. Isso sem prejuízo para a área educacional, totalmente conduzida pela Prefeitura. Ampliamos também o Ensino Fundamental, com mais duas escolas, e mantivemos o ritmo na Escola Integrada, que já atende mais de 66 mil alunos em todas as unidades de Ensino Fundamental. A qualidade do nosso ensino continua sendo bem avaliada. No Programa de Avaliação da Alfabetização, o Proalfa, constatamos um aumento de 85,4% no número de escolas com alunos no nível recomendável, em comparação com o ano anterior (BELO HORIZONTE. RELATÓRIO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, 2013, p. 5-6).

Os projetos sustentadores do PBHMR da área da Educação trabalham com metas de médio e longo prazos. Dois trabalham com indicadores de ampliação da oferta de vagas (Educação Infantil e Escola Integrada) e um com o aumento dos indicadores medidos por meio das avaliações sistêmicas (Melhoria da Qualidade da Educação). Esses indicadores, segundo os idealizadores do PBHMR, foram definidos levando em consideração vários cenários.

Dada à limitação do presente estudo, cujo foco central é a gestão escolar, esses projetos sustentadores da área da Educação não serão desenvolvidos, nem analisados e problematizados em separado, mas tratados no escopo das discussões gerais das repercussões

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://bhmetaseresultados.pbh.gov.br/veja-mais/Educação>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=150418&pIdPlc=&ap p=salanoticias>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

do PBHMR para a gestão escolar. Tanto a oferta e a ampliação do Programa Escola Integrada nas unidades escolares quanto à vinculação de UMEI a uma unidade escolar e as ações visando melhorar os índices nas avaliações sistêmicas ‘repercutem’ diretamente no cotidiano escolar e no trabalho daqueles considerados responsáveis diretos pela gestão da escola. Nesse sentido, não foram coletados dados específicos sobre os citados projetos sustentadores da área da Educação.

No PBHMR, para cada projeto sustentador é firmado um ‘Compromisso de Resultado’ entre o Prefeito, o titular do órgão responsável, o gerente do projeto e os demais secretários e gestores públicos dos órgãos envolvidos no projeto, com o objetivo de pactuar as responsabilidades pelo alcance dos resultados e das metas estabelecidas. Os ‘Compromisso de Resultados’ firmados devem, por sua vez, segundo os idealizados do PBHMR, estar ‘alinhados ao planejamento estratégico da gestão pública municipal, visto que seu objetivo é tornar a PBH mais eficiente na prestação dos seus serviços, corroborando as orientações gerais da gestão orientada para resultados.

Em relação ao planejamento estratégico da gestão pública municipal de BH, segundo o prefeito Márcio Lacerda (2009-2012; 2013-2016), o mesmo foi elaborado a partir de uma consulta ampla a dirigentes e representantes dos mais diversos segmentos da sociedade, visto que, para ele,

O melhor cenário previsto em nosso planejamento para 2030 só será alcançado se envolvermos nos debates e na busca de convergência todos os agentes que são os pilares do sistema democrático: a imprensa, os governos federal e estadual, a Câmara Municipal, a Assembleia Estadual, o Congresso Nacional, o Judiciário, o Ministério Público, as Organizações Não Governamentais (ONGs), os organismos internacionais de cooperação, as entidades empresariais, os sindicatos, as igrejas, as universidades, as Prefeituras da RMBH, as associações comunitárias; enfim, todos os setores de nossa sociedade (BELO HORIZONTE. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE BELO HORIZONTE, 2010, p. 5).

À população, em geral, segundo o prefeito Márcio Lacerda, cabe “(...) acompanhar os prazos de execução de obras e serviços, as fontes de recursos e as parcerias firmadas” e “(...) Durante todo esse processo, a cidade será sempre chamada a continuar participando, seja através das Conferências Municipais setoriais, seja por meio de outros mecanismos de consulta ou discussão pública” (BELO HORIZONTE. REVISTA DO OBSERVATÓRIO DO MILÊNIO, 2009, p. 4-5).

Para o Prefeito Márcio Lacerda,

(...) todo planejamento de longo prazo, sobretudo em se tratando de planejar a vida de uma grande metrópole, esse processo deverá ser o mais aberto e democrático possível, com o envolvimento de todas as entidades representativas da cidade e com o acompanhamento e participação popular (BELO HORIZONTE. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE BELO HORIZONTE 2030, 2010, p. 5).

Essa participação popular, ensejada pela PBH, segundo o prefeito Márcio Lacerda, vem sendo construída desde a década de 1990, quando a capital mineira “(...) passou a ser governada por sucessivas administrações<sup>12</sup> de cunho democrático-popular, inovando nos processos de gestão e ampliando os canais de participação” (BELO HORIZONTE. REVISTA DO OBSERVATÓRIO DO MILÊNIO, 2009, p. 4), com destaque especial para o Orçamento Participativo (OP/BH).

Além de destacar a importância da participação popular nos debates e na elaboração das ações da PBH, o prefeito Márcio Lacerda afirma que

(...) a Prefeitura dá mais um passo importante neste processo participativo, ao finalizar o Plano Estratégico de Belo Horizonte 2010-2030, onde (*sic*) estamos preparando a capital mineira para o futuro. A partir de cenários diversos, foram definidos indicadores a serem alcançados nos próximos 20 anos. Em paralelo a este plano de longo prazo, elaboramos o Programa BH Metas e Resultados, com 40 projetos sustentadores que garantirão obras e ações de curto prazo, nos próximos três anos e meio. Tanto o Programa BH Metas e Resultados quanto o Plano Estratégico foram elaborados a partir de uma consulta a dirigentes e representantes dos mais diversos segmentos da sociedade. A população poderá acompanhar os prazos de execução de obras e serviços, as fontes de recursos e as parcerias firmadas. Tudo isso com o propósito bem claro: tornar a prefeitura mais eficiente e melhorar a qualidade de vida das pessoas (BELO HORIZONTE. REVISTA OBSERVATÓRIO DO MILÊNIO DE BELO HORIZONTE, 2009, p. 4-5).

Contudo, a concepção de ‘participação’ ensejada pelo Prefeito Márcio Lacerda e manifesta no PBHMR, em meu entendimento, parece se distanciar da concepção defendida pelos movimentos sociais do Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, período em que, na análise de Krawczyk (1999), esses movimentos reivindicam mais poder de influenciar nos processos decisórios referentes à política. Ainda, a perspectiva ‘participativa’ apontada no PBHMR parece se aproximar mais da denominada ‘participação-colaboração’ (CARVALHO, 2009) ou de uma técnica de gestão (CABRAL NETO; CASTRO, 2007), principalmente quando o Prefeito Márcio Lacerda afirma que “(...) Tanto o Programa BH Metas e Resultados quanto o

---

<sup>12</sup> Prefeitos e Vice-Prefeitos de Belo Horizonte: anos 1993-1996, Patrus Ananias (PT) e Célio de Castro (PSB); anos 1997-2000, Célio de Castro (PSB) e Marcos Santana (PMDB); anos 2001-2002; Célio de Castro (PSB) e Fernando Pimentel (PT); anos 2002-2004, Fernando Pimentel (PT); anos 2005-2008 – Fernando Pimentel (PT) e Ronaldo Vasconcelos (PV); anos 2009-2012, Márcio Lacerda (PSB) e Roberto Carvalho (PT); anos 2013-2016, Márcio Lacerda (PSB) e Délio Malheiros (PV).

Plano Estratégico foram elaborados a partir de uma consulta a dirigentes e representantes dos mais diversos segmentos da sociedade” (BELO HORIZONTE. REVISTA DO OBSERVATÓRIO DO MILÊNIO, 2009, p. 4-5). Acrescente-se que o seu arcabouço se deu com a colaboração de um conjunto de especialistas, pesquisadores, gestores públicos e privados, lideranças políticas, empresariais e sociais, com o apoio de uma consultoria especializada (BELO HORIZONTE. PROGRAMA BH METAS E RESULTADOS, 2009). Entretanto, não há explicitação pormenorizada sobre quem são esses diversos atores sociais, de como eles participaram e de como eles se fizeram presentes. Enfim, como destacado por diversos autores (COSTA; CUNHA, 2009; PATEMAN, 1992), no modelo gerencial, a participação estaria mais no discurso do que na prática, reforçando a importância desta Tese.

A participação, especificamente para a área da educação e da gestão escolar, objetivando a democratização, como ressalta Freitas (2007, p. 502), “(...) não se constitui hoje opção de governantes e administradores, porque é, antes, compromisso constitucionalmente estabelecido do Estado e da sociedade”. Porém, para o autor e para mim, esse princípio constitucional não impediu a coexistência distinta e até mesmo antagônica de práticas que se autointitulam democráticas. Essa aparente ambiguidade se processa, segundo Dourado (2007, p. 928), porque

(...) um conjunto de programas parece avançar na direção de políticas com caráter inclusivo e democrático, enquanto, de outro lado, prevalece à ênfase gerencial, com forte viés tecnicista e produtivista, que vislumbra nos testes standardizados a naturalização do cenário desigual em que se dá a educação brasileira.

As observações de Cabral Neto (2010, p. 279) corroboram a visão acima quando o autor afirma que as escolas públicas estariam vivendo

(...) uma permanente tensão porque, embora os instrumentos legais e a maioria dos planos de governo façam referência à gestão democrática, as medidas prescritas em parte dos programas de governo põem ênfase na gestão gerencial que tem características diversas da gestão democrática. Ela (re)significou conceitos importantes como autonomia, a descentralização e a participação, que passaram a ser consideradas como mecanismos para assegurar mais agilidade, eficiência e eficácia à gestão das escolas.

Essas alterações foram identificadas na pesquisa de Hypólito (2010) realizada junto à Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. O autor identificou que o modelo gestor centralizado e diretivo adotado na educação por aquele Estado “(...) tem enfraquecido a construção de práticas colaborativas e fragmentado a gestão escolar no interior

das unidades escolares” (HYPÓLITO, 2010, p. 1350). Essa centralização da gestão da educação também foi objeto de críticas do Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte (SindREDE-BH) e do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo<sup>13</sup>. Este último advertiu que o modelo de gestão adotado no Estado de São Paulo estaria atribuindo às unidades escolares e aos gestores escolares o papel de executores de projetos e programas definidos centralmente, retirando

(...) do professor prerrogativas fundamentais, praticamente reduzindo-o à função de um executor em sala de aula, que deve aplicar conteúdos formatados e impostos à sua revelia. Além disso, retira do Conselho de Escola a possibilidade de formular e implementar o projeto Político-Pedagógico da unidade escolar, função que lhe é própria e deveria ser incentivada (NORONHA, 2010, s/p).

O SindREDE-BH, em vários textos, como o publicado no jornal de circulação interna em 2011<sup>14</sup>, expressa sua preocupação com os ‘esvaziamentos’ que as instâncias escolares de ‘participação’ e ‘deliberação’ na RME/BH vêm sofrendo ao longo dos anos, como destacado no trecho transcrito a seguir.

As escolas estão sofrendo uma forte ingerência por parte da SMED/BH, pois as instâncias democráticas de deliberação, como o Colegiado e a Assembleia Escolar, são desrespeitadas quando há uma imposição externa para a mudança da organização escolar. Como exemplo disso, tivemos recentemente a obrigatoriedade de aplicação do Avalia/BH ‘prova diagnóstica’ sem consultar a comunidade escolar, justamente no período em que as escolas estavam se organizando para as avaliações internas do primeiro trimestre.

Nesse mesmo editorial, o SindREDE-BH faz alguns alertas sobre o pleito para eleger diretores escolares e vices, transcritos a seguir,

Há muitos interessados em colocar fim na eleição para diretores. Há muita gente que acha mais fácil e mais legítimo obedecer e exigir obediência do que conviver com as diferenças, com a opinião e com os desejos dos outros (...) Antes mesmo de pensar em nomes, em definir chapas que irão concorrer na eleição para diretores da escola, é necessário que a comunidade escolar defina alguns parâmetros voltados aos interesses da coletividade que possam guiar os programas dos candidatos e a futura administração da escola. É importante salientar que a democratização da escola fundamenta-se nos debates e embates comuns no dia-a-dia da escola, na participação, nas discussões e nas mudanças dos processos administrativos e educacionais. Uma gestão democrática e participativa (...) a participação e o envolvimento devem ser provocados, estimulados, vividos e aprendidos por toda a comunidade escolar. Diante dessas questões que, por ora, levantamos, propomos que a escola se mobilize no sentido de se realizar um processo eleitoral sério e em favor de garantir avanços democráticos e a melhora da qualidade das relações e do ensino na nossa escola.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://apeoespsub.org.br/clipping/responsa.html>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

<sup>14</sup> Disponível em: <[http://www.redebh.com.br/wa\\_files/Jornal\\_20da\\_20Rede.pdf](http://www.redebh.com.br/wa_files/Jornal_20da_20Rede.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2014.



Em publicação mais recente, o SindREDE-BH afirma que

As políticas gerais para o conjunto dos servidores municipais apresentam um rol de medidas que apontam uma concepção meritocrática da administração pública. São exemplos da adesão a uma concepção gerencialista o processo de formação do corpo gerencial, com cursos voltados para temáticas como “Cursos de Extensão em Gestão Pública”, “Gestão por Resultados”, “Gestão por pessoas com Foco na Performance”, com o objetivo de aumentar a eficiência gerencial da Prefeitura (PBH, Principais Ações do Governo, 2006). A opção tem sido de ataque aberto aos sindicatos para impor sua política de retirada de direitos trabalhistas. Há, de forma sistemática, um desrespeito às decisões coletivas que contrariavam as políticas oficiais, e de espaços públicos de debate da política educacional, com a transformação dos fóruns em espaços de submissão à política da SMED. Essas mudanças culminaram com a intensificação do processo de controle da gestão escolar, através da criação do Sistema de Gerenciamento Escolar (SGE); a implantação das políticas remuneratórias de cunho meritocrático; o aumento dos processos administrativos; o aumento das intervenções nas direções de escola; o aprofundamento de uma concepção pedagógica meritocrática a partir da adesão ao projeto patronal “Todos pela Educação”. Como parte do novo projeto educacional, foi impulsionada a adequação das escolas municipais ao cumprimento das metas e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Ministério da Educação (IDEB/MEC), através do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Sistema Mineiro de Avaliação (SIMAVE) e do Avalia-BH (REVISTA EM REDE, 2015, p. 16).

Confirmam as discussões do SindREDE-BH transcritas acima, as observações de Dourado (2010, p. 289) quando afirma que a gestão educacional, bem como a gestão escolar, “(...) tem 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” e que a mesma extrapola a lógica gerencial do custo-benefício *stricto sensu* apontada para as escolas e seus gestores.

Nesse sentido, baseando-se em Dourado (2007), pode-se dizer que a RME/BH também estaria vivendo num cenário de ambiguidades, pois, em meu entendimento, há sobreposição de diretrizes, ora indicando uma maior ‘participação’ da comunidade escolar na gestão escolar, ora centralizando a gestão da escola nos diretores escolares, com consequências sobre as instâncias escolares instituídas para a participação da comunidade escolar. Por isso considero importante investigar mais detalhadamente as repercussões<sup>15</sup> do PBHMR na gestão das escolas da RME/BH e na participação da comunidade escolar. É nesse ‘cenário’ que a presente tese se estrutura e se desenvolve.

---

<sup>15</sup> O termo ‘repercussão’, neste estudo, é usado no sentido de ‘fazer sentir indiretamente a sua ação ou influência’ (Dicionário Aurélio). Esse termo se aproxima muito do termo ‘impacto’, que tende a se relacionar mais com as consequências indiretas das políticas, podendo ser ou não intencionais, previstas ou não. Por sua vez, o termo ‘efeitos’ tende a se distanciar de ‘repercussão’ porque ele parece se relacionar mais diretamente à efetividade das políticas, das ações e dos programas.

Esta investigação parte do pressuposto de que o PBHMR tende a provocar alterações (intencionais ou não, previstas ou não) nas diretrizes que apontavam a maior e crescente presença e participação da comunidade escolar na gestão das unidades escolares da RME/BH, as quais estavam sendo construídas ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000. Essas orientações foram sintetizadas no Parecer CME/BH N. 052/2002, que trata da ‘Gestão Democrática’ na RME/BH, ainda em vigência em 2015. Esse documento defende a concepção de gestão escolar colegiada

(...) entendida como o conjunto formado por Diretor(a), Vice-Diretor(a) e membros do Colegiado Escolar eleitos com base numa proposta político pedagógica definida pelo coletivo da Escola representado por todos os segmentos da Comunidade Escolar (alunos(as), pais(mães) ou responsáveis e trabalhadores(as) em Educação) (BELO HORIZONTE. PARECER CME/BH N. 052/2002).

O referido Parecer estabelece, ainda, que as unidades escolares da RME/BH devem se constituir, cada vez mais, como espaços de constante prática democrática e de incentivo à presença e à participação dos diversos segmentos escolares na gestão escolar. Por fim, conclui afirmando que uma das competências do CME/BH é colaborar na construção coletiva do método da participação nas decisões na RME/BH, por meio da socialização das informações e da ampliação do debate.

Essas prerrogativas do CME/BH sobre gestão escolar (democrática) na RME/BH estariam em consonância com a perspectiva de democratização da educação ‘defendida’ pela SMED/BH nos idos dos anos de 1990 e início dos anos 2000, como pode ser observado no texto transcrito abaixo, quando a Secretária Municipal de Educação, na gestão (1992-1995) do prefeito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT), Glaura Vasques de Miranda, afirmou que

A democratização interna na Secretaria foi adotada como princípio de gestão. Assim, por exemplo, todas as normas e diretrizes implantadas foram submetidas ao Colegiado Superior, discutidas nas Regionais com a presença dos Diretores e Coordenadores das Escolas, discutidas nas escolas para serem aprimoradas, e em seguida voltavam-se ao Colegiado Superior para aprovação (MIRANDA, 1999, p. 168).

Assim, nos anos finais da década de 1990 e início dos anos 2000<sup>16</sup>, a SMED/BH defendia a necessidade de se construir uma organização escolar pautada na horizontalidade

---

<sup>16</sup> Nesse ínterim, foi criado e implantado na RME/BH o Projeto Político-Pedagógico Escola Plural que, segundo Maria Céres Pimenta Spínola Castro, Secretária Municipal de Educação de Belo Horizonte na gestão 1997/2000, do Prefeito Célio de Castro (PSB), propunha uma mudança radical nas estruturas excludentes,

das relações e que avançasse na construção de práticas educativas e escolares democráticas envolvendo todos os segmentos da comunidade escolar.

A democratização da educação e da gestão das escolas, bem como a participação popular na gestão pública, foram aspectos destacados também pelo prefeito Célio de Castro (Gestão 1997/2000; 2001/2002), do Partido Socialista Brasileiro (PSB), como podemos observar abaixo:

É preciso, ainda, que esta educação, participe da emancipação dos cidadãos e da sociedade, seja também um processo coletivo de construção, no qual a participação dos sujeitos nela envolvidos seja nuclear e fundamental. Nesta perspectiva, a formulação das políticas educacionais exige a incorporação da participação popular, não como mecanismo legitimador ou homologatório, mas como estratégia de gestão que democratize os processos decisórios relativos à educação (BELO HORIZONTE. CARTA DE PRINCÍPIOS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2001, p. 3).

Como dito, a perspectiva ‘participativa’ na PBH, segundo o prefeito Márcio Lacerda (2009/2012, 2013/2016), iniciada em gestões anteriores, estaria sendo mantida e reforçada em seu governo com a implantação da gestão orientada para resultados<sup>17</sup>, com o compromisso de buscar “(...) 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. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE BELO HORIZONTE, 2010, p. 5).

Diferentemente da opinião do prefeito Márcio Lacerda, em especial para a área da educação, entendo que a gestão orientada para resultados estaria provocando alterações na perspectiva ‘participativa’ defendida por seus antecessores. Ou seja, a minha hipótese é que o PBHMR estaria induzindo uma maior centralidade da gestão escolar na figura do Diretor

---

discriminatórias e hierarquizadas das instituições escolares, visando à construção de uma organização mais democrática e igualitária. A partir da análise do cotidiano escolar, a Escola Plural, segundo essa Secretária, redefiniria aspectos que tradicionalmente contribuíam para a exclusão de amplos setores da sociedade. A Escola Plural apontava para a necessidade de se construir uma nova organização da Educação e da escola pautadas pela horizontalidade das relações, possibilitando avançar na gestão democrática e nas práticas democráticas, envolvendo o coletivo de profissionais, pais, estudantes e pessoas da comunidade em geral. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/te13.PDF>>. Acesso em: 7 jun. 2012. Para mais informações sobre a Escola Plural, confira: Dalben (2000); Freitas (2000); Abreu (2002); Carneiro (2002); Fernandes (2002); Pereira (2002); Fardin (2003); Fonseca (2003); Pereira (2003); Valadares (2008); Zaidan; Souza (2009).

<sup>17</sup> O Poder Executivo Municipal adotou a gestão estratégica orientada por resultados, por meio do Programa BH Metas e Resultados, consubstanciada em um conjunto de ações funcionais e temáticas, integradas de forma multissetorial e estratégica (BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 13.568, 2009).

Escolar e, ao mesmo tempo, ‘enfraquecendo’ as instâncias de participação<sup>18</sup> da comunidade escolar na gestão das escolas da RME/BH (Eleição para Diretor Escolar, Assembleia Escolar e Colegiado Escolar). Essas instâncias, em meu entendimento, com a centralidade dada ao Diretor, estariam ocupando uma função secundária na gestão escolar, ou seja, mais de ‘referendo’ e de ‘validação’ (homologatória) de decisões tomadas, distanciando-se da perspectiva ‘participativa’ que vinha sendo construída nos anos de 1990 e início dos anos 2000, como dito, sintetizada no Parecer CME/BH N. 052/2002 supracitado.

O papel secundário atribuído às instâncias de participação da comunidade escolar na gestão de escolas públicas já foi identificado em algumas pesquisas (BASTOS, 2002; GHANEM, 2004; MENDONÇA, 2000; SILVA, 2010; SPOSITO, 2002; SOUZA, 2006; TEIXEIRA, 2001, entre outros). Na investigação de Silva (2010), realizada em duas escolas da RME/BH, totalmente construídas com recursos próprios do Orçamento Participativo (OP/BH), o autor identificou que as ‘temáticas’ discutidas e deliberadas nessas instâncias escolares de ‘participação’ eram majoritariamente advindas e prescritas pela SMED/BH, restando à comunidade escolar referendá-las. Assim, a participação identificada seria mais uma técnica a serviço da gestão, pois, segundo Cabral Neto e Castro (2007, p. 43), no modelo gerencial aplicado às escolas não haveria “(...) espaço para o conflito, para o debate e para o confronto de ideias”. Internamente na instituição escolar, essa participação seria vista como a soma das contribuições individuais, cada um fazendo a sua parte, ressignificando o fazer (o trabalho) coletivo, como observado no estudo de Boy (2011, p. 235-236) sobre a RME/BH, transcrito a seguir:

Enquanto os documentos da RMEBH da década de 1990, sob a égide da Escola Plural, aproximam-se mais do conceito de colaboração (...) no que se refere à produção coletiva do conhecimento, o pensar e repensar a prática de forma coletiva, o trabalho conjunto de todos os profissionais de cada ciclo, a formulação, planejamento e avaliação conjunta de projetos desenvolvidos pelos docentes, assim como a reunião de profissionais em função de uma proposta pedagógica coletiva. Os

---

<sup>18</sup> O Processo eleitoral na RME/BH para a escolha do Diretor e Vice-Diretor foi regulamentado pela Lei Municipal n. 5.796, de 10 de outubro de 1990, e pelo Decreto Municipal n. 14.628, de 05 de novembro de 2011. A Assembleia Escolar é a instância máxima deliberativa na esfera das escolas públicas municipais (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 062/2002). O Colegiado Escolar é o órgão representativo da comunidade escolar, com funções de caráter consultivo, normativo e deliberativo nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira (BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO SMED/BH N. 001/2005; RESOLUÇÃO SMED/BH N. 001/2012). O Parecer CME/BH n. 052/2002 trata da gestão democrática na RME/BH.

documentos do final da década de 2000 vão interpretar o trabalho coletivo como a soma de esforços individuais.

A hipótese citada anteriormente sobre o processo de enfraquecimento das instâncias escolares de participação nas escolas foi construída a partir da minha experiência na RME/BH, nas duas últimas décadas, e, principalmente, na observação de documentos mais atuais que regulamentam a gestão escolar nesta Rede, analisados no capítulo quatro desta tese. Nesses documentos, identificou-se uma redução significativa dos ‘tempos’ destinados à ‘participação’ (discussões e debates) da comunidade escolar nos pleitos para a escolha de diretores escolares e seus vices, além de regulamentos cada vez mais prescritivos centrados no Diretor Escolar.

Além disso, compondo o cenário deste estudo, a gestão gerencial ou a gestão orientada para resultados (GopR) na área da educação, segundo Azevedo (2002, p. 59), entre outros aspectos, tem se traduzido “(...) no entendimento de que é preciso ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial” para garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, referenciados na eficiência e na eficácia. Na tentativa de ajustar a área da educação ao modelo gerencial, segundo alguns estudos<sup>19</sup>, a educação estaria incorporando conceitos do modelo gerencial e ressignificando outros tantos, como destacam Cabral Neto e Castro (2007, p. 43) abaixo:

A autonomia, nesse enfoque (gerencial), passa a ser entendida como consentimento para construir, na escola, uma cultura de organização de origem empresarial; a descentralização passa a ser caracterizada como desconcentração de responsabilidade e não redistribuição de poder, congruente com a “ordem espontânea” do mercado, respeitadora da liberdade individual e da garantia da eficiência; a participação, por fim, é encarada essencialmente como uma técnica de gestão e, portanto, um fator de coesão de consenso. Não há na instituição escolar, espaço para o conflito, para o debate e para o confronto de ideias.

Tanto na gestão da escola pública de Belo Horizonte como nos estudos anteriormente citados, o modelo ‘gerencial’, entre outros aspectos, estaria induzindo a criação de mecanismos e instrumentos mais centrados naqueles que são diretamente responsáveis pela gestão (gestão escolar, no caso do presente estudo), gerando um grande volume de demandas, impondo prazos, ritmos, enfim, ressignificando a ‘participação’ social e popular na gestão da *res publica*.

---

<sup>19</sup> Cf. Araújo; Castro (2011); Cabral Neto (2010); Cabral Neto; Castro (2007); Dourado (2007); Duarte (2010); Duarte; Bartolozzi (2010); Oliveira (2004, 2005, 2007); Sarubi (2008).

Isto posto, nossa pesquisa tem como objetivo geral analisar a gestão das unidades escolares da RME/BH e a participação da comunidade escolar na gestão, sob a vigência do PBHMR. Em outras palavras, visa investigar se há espaço para a participação da comunidade escolar na gestão escolar sob a vigência do PBHMR. O recorte temporal de nosso estudo abrange o ano de 2009, quando foi criado e implantado o PBHMR, a 2014, quando foi realizado a coleta de dados em campo.

### 1.1 Procedimentos metodológicos

Este estudo tem como hipótese inicial que o PBHMR, criado e implantado em 2009, centraliza a gestão escolar na figura do Diretor Escolar, com conseqüente enfraquecimento das instâncias escolares instituídas para a promoção da ‘participação’ da comunidade escolar na democratização da gestão (Eleição Direta para Direção Escolar, Colegiado Escolar e Assembleia Escolar). Alguns estudos, ainda que pontuais, já apontavam que a aplicação do modelo de gestão gerencial (GopR) na área educacional e na gestão escolar não estavam contribuindo para a promoção e nem para o aumento da participação da comunidade na gestão escolar (AZEVEDO, 2002; OLIVEIRA, 2004, 2005, 2007; CABRAL NETO; CASTRO, 2007; FREITAS, 2007; DOURADO, 2007; SARUBI, 2008; CABRAL NETO, 2010; DUARTE, 2010; HYPÓLITO, 2010; ARAÚJO; CASTRO, 2011, entre outros).

Nesta tese, considero a ‘participação’ uma referência para inferir sobre a ‘maior’ ou ‘menor’ democratização da gestão. Assim, tornou-se premente aprofundar o conceito de ‘participação’ tanto na(s) teoria(s) democrática(s) quanto no modelo de gestão gerencial (GopR), além de investigar os ‘tipos’ de participação que estão sendo forjados no interior das instituições organizadas sob o modelo gerencial, especificamente as instituições escolares da RME/BH que se encontram sob a vigência do Programa BH Metas e Resultados (PBHMR).

Conjugando as temáticas da ‘participação’ e da ‘gestão gerencial’, centrais neste estudo, realizamos uma pesquisa bibliográfica em cinco fontes (bancos de dados e portais eletrônicos), a saber: **Revista Brasileira de Política e Administração em Educação**, da ANPAE; **Revista Brasileira de Educação (RBE)**, da ANPED; Portal SCIELO (*Scientific Electronic Library Online*); Base PERI (Banco de Dados) da Biblioteca da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FaE/UFMG); Banco de Teses e

Dissertações do Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Fundação do Ministério da Educação (MEC). A pesquisa bibliográfica abarcou os anos de 2009 a 2012. Esse período foi selecionado em virtude do ano de criação do PBHMR e dos primeiros anos da implementação da GopR na gestão pública Belo Horizonte.

Utilizamos os seguintes descritores na pesquisa bibliográfica: a) gerencialismo/gerencialista/gestão gerencial na educação/escola e na gestão educacional/escolar; b) gestão orientada para/por resultados na educação/escola e gestão da educação/escola orientada por/para resultados; c) responsabilização/compromisso de resultados na gestão da educação/escola. Aplicamos os descritores nos títulos, nos resumos e na indicação de palavras-chave. Encontramos quatro artigos, cinco dissertações e três teses, como sintetizado no Quadro 1.

QUADRO 1 – Revisão da Literatura: síntese

PALAVRAS-CHAVE	ANO	ANPAE	ANPED	SCIELO	PERI	TOTAL DE ARTIGOS	CAPES – NÚMERO DE TÍTULOS		TOTALIZAÇÃO
							DISSERTAÇÃO	TESE	
Gerencialismo/gerencialista/gestão gerencial na educação/escola e na gestão educacional/escolar	2009	-	-	1	-	4	1	-	10
	2010	-	-	0	1		1	-	
	2011	-	-	1	-		3	-	
	2012	1	-	-	-		-	1	
<b>TOTALIZAÇÃO</b>		1	-	2	1	4	5	1	10
Gestão orientada para/por resultados na educação/escola e gestão da educação/escola orientada por/para resultados	2009	-	-	-	-	0	-	-	1
	2010	-	-	-	-		-	-	
	2011	-	-	-	-		-	1	
	2012	-	-	-	-		-	-	
<b>TOTAL</b>		-	-	-	-	0	-	1	1
Responsabilização/compromisso de resultados na gestão da educação/escola	2009	-	-	-	-	0	-	-	1
	2010	-	-	-	-		-	-	
	2011	-	-	-	-		-	1	
	2012	-	-	-	-		-	-	
<b>TOTAL</b>		-	-	-	-	0	-	1	1
<b>TOTALIZAÇÃO</b>		1	-	2	1	4	5	3	12

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base nas informações coletadas nos *sites* da ANPAE e da ANPED; no Portal SCIELO; na BASE PERI da Biblioteca da FaE/UFMG; no Portal da CAPES/MEC.

No geral, os artigos identificados (CARVALHO, 2009; SANTOS, 2010; CABRAL NETO; CASTRO, 2011; SILVA; ALVES, 2012), apesar das especificidades, trazem conclusões similares sobre o tipo de ‘participação’ que o modelo gerencial tem promovido na gestão da educação e na gestão escolar. Primeiramente, os artigos apontam que a implantação do modelo de gestão gerencial na educação e na gestão escolar não vem contribuindo para promover e nem aumentar a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão da escola. 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). Assim, a ‘participação’ estaria, nos estudos levantados, mais no campo do discurso, havendo a predominância das relações verticalizadas na gestão educacional e escolar.

As dissertações de Albuquerque (2010) e Baraúna (2009) chegam a conclusões similares às dos artigos anteriores, apontando que a comunidade escolar teria uma participação limitada e procedimental na gestão escolar, não contribuindo para a superação do centralismo e do controle característicos de uma gestão burocrática, estando mais no discurso do que na prática. Outras duas dissertações (ESCOSTEGUY, 2011; TAQUES, 2011) levantadas são mais otimistas quanto à participação da comunidade escolar, mesmo sob o modelo de gestão pública gerencial. O principal argumento de Taques (2011) é que as metodologias de alguns programas requerem a contribuição dos segmentos escolares tanto na elaboração dos instrumentos de diagnóstico quanto na definição de ações e aplicações de recursos. O desafio, para esta autora, estaria na qualificação dessa participação. Por seu turno, Escosteguy (2011) defende que a democratização da gestão, e conseqüentemente a ‘participação’, não se dá somente por meio de suas estruturas organizacionais e de gestão, mas também por conta das várias outras intervenções cívicas e socioculturais da sua população ao longo dos anos.

As teses identificadas (ARAÚJO, 2011; VALENTE, 2011; MORAIS, 2012) corroboram as observações de que o modelo de gestão gerencial não tem contribuído para a promoção e nem ampliação da participação da comunidade escolar na gestão escolar; pelo



contrário, no geral, tendem a secundarizar os aspectos políticos da ‘participação’. Esses estudos identificam tensões nas diretrizes (e nas práticas escolares) que regulamentam a gestão democrática ora se aproximando mais de uma perspectiva ‘democrática’ de gestão, ora se aproximando de uma visão gerencial, técnica e burocrática, ignorando que escola e empresa são universos distintos e, portanto, requerem diferentes modelos de gestão, ensejando tipos diferentes de participação.

Na primeira fase desta investigação foram realizados estudos teóricos sobre as concepções de ‘participação’ presentes nas principais teorias democráticas da atualidade, conforme mencionado anteriormente, e estudos complementares com o intuito de identificar e problematizar os condicionantes da ‘participação’ social na gestão pública no Brasil, especificamente na gestão escolar. A síntese desses estudos está apresentada, respectivamente, no primeiro e terceiro capítulos da presente tese. Ainda nesta primeira fase realizamos os estudos teóricos voltados à gestão orientada para resultados (GopR), concepção, características e os percursos na gestão pública brasileira, apresentados mais detalhadamente no capítulo dois desta tese.

Na segunda fase da pesquisa, realizamos o estudo documental, aprofundando a análise da legislação municipal e dos regulamentos (Pareceres, Portarias e Resoluções) da SMED/BH e do CME/BH que normatizam a gestão escolar na RME/BH, com destaque para os editados sob a vigência do PBHMR. Esse conjunto de informações faz parte do capítulo quatro desta tese.

Para a terceira fase, ou seja, a entrada em campo, o trabalho inicial consistiu em identificar e construir os instrumentos para a produção dos dados sobre a gestão escolar das unidades escolares da RME/BH. De acordo com Simões e Pereira (2009, p. 243), os pesquisadores não coletam dados, mas os constroem na medida em que os termos usados na feitura das questões/perguntas podem produzir efeitos nas respostas, ou seja, “(...) parte do que medimos pode ser efeito do nosso modo de coleta do dado”. Portanto, uma pergunta ou item de pergunta pode gerar tanto respostas mais fidedignas e válidas quanto o seu contrário. Utilizamos como instrumentos de coleta de dados: um questionário para levantamento do perfil dos entrevistados (APÊNDICE 1), um roteiro de entrevista semiestruturada

(APÊNDICE 2) e quadro-síntese (APÊNDICES 3) para estudo das atas de Colegiados Escolares e Assembleias Escolares, os quais serão mais detalhados ainda nesta introdução.

Além da construção dos instrumentos e produção de dados empíricos, optamos também por incorporar nesta tese alguns dados produzidos pela SMED/BH e pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTRADO/FaE/UFMG). Esses dois bancos de dados contêm questões<sup>20</sup> importantes e atualizadas sobre a RME/BH e a gestão escolar na rede. O primeiro banco foi construído por meio do Avalia-BH<sup>21</sup> – programa criado em 2008 pela SMED/BH para avaliar o Ensino Fundamental na RME/BH. Ele consiste em aplicar anualmente questionários específicos para Diretores, Professores e Estudantes da RME/BH visando identificar os contextos escolares e como estes podem interferir positiva ou negativamente no clima escolar e no desempenho da escola e dos estudantes. Do banco de dados do Avalia-BH referente a 2013, foram identificadas e extraídas as questões relativas à gestão escolar nos questionários respondidos pelos Diretores (ANEXO 1) e pelos Professores da RME/BH (ANEXO 2).

O segundo banco foi construído por meio do *survey* de 83 questões aplicado a 8.795 docentes<sup>22</sup> de sete estados brasileiros por meio da pesquisa Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil (TDEBB)<sup>23</sup>, coordenado pelo GESTRADO/FaE/UFMG, de onde

---

<sup>20</sup> Para este estudo, registre-se que essas pesquisas não serão utilizadas na íntegra, mas somente as questões relativas à gestão escolar que efetivamente contribuem para a discussão central do presente estudo. Além disso, registre-se ainda que o SAEB/Prova Brasil, em 2013, também produziu um banco de dados com questionários aplicados aos Diretores e Professores, mas que não serão utilizados neste estudo. Informações disponíveis em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>>. Acesso em: 6 abr. 2014.

<sup>21</sup> O Avalia-BH oferece uma medida do desempenho escolar por meio de testes de Língua Portuguesa e Matemática. Seu objetivo é avaliar, anualmente, os estudantes do 3º ao 9º ano do Ensino Fundamental das escolas da PBH, bem como identificar os fatores que interferem no desempenho dos estudantes. No Avalia-BH, além dos testes de Língua Portuguesa e de Matemática, estudantes, professores, Coordenadores Pedagógicos e Diretores também respondem a questionários, denominados questionários contextuais, que têm por objetivo identificar os fatores que interferem no desempenho dos estudantes. Informações disponíveis em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br>>. Acesso em: 6 jan. 2014.

<sup>22</sup> Para a pesquisa TDEBB, docentes são os profissionais que desenvolvem algum tipo de atividade de ensino ou docência.

<sup>23</sup> A pesquisa Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil (TDEBB), realizada em 2009 e 2010, teve como objetivo analisar o trabalho docente nas suas dimensões constitutivas, identificando seus atores, o que fazem e em que condições realizam suas atividades nas escolas de Educação Básica no Brasil. Essa pesquisa foi realizada em sete estados brasileiros (Pará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Goiás, Paraná, Santa Catarina e Espírito Santo) contemplando critérios de abrangência regional. Com o apoio do Ministério da

selecionamos as perguntas relacionadas à gestão escolar, em especial os itens que compõem a de n. 55 (ANEXO 3). Nesse banco estão registradas as respostas de 444 docentes da RME/BH. Assim, gradativamente, incorporamos no decorrer da produção do presente estudo as respostas dadas nesses dois questionários, bem como os resultados publicados dessas pesquisas.

Metodologicamente, em virtude das diversas fontes de informação (entrevistas, registros escolares - atas e questionários), neste estudo, optamos por fazer uma abordagem *qualiquanti*. A perspectiva metodológica *quanti* mostra-se necessária para o tratamento dos dados produzidos. Por seu turno, a perspectiva *quali* se justifica “(...) por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social” (RICHARDSON *et al.*, 1999, p. 79) e importante nas análises de dados produzidos no estudo documental e nas entrevistas semiestruturadas. Estas, segundo alguns autores (LAVILLE; DIONNE, 1999; TRIVIÑOS, 1987; LÜDKE; ANDRÉ, 1986), por possuírem relativa flexibilidade e possibilitar adaptações, permitem maior contato entre entrevistado e entrevistador, desvelando aspectos da realidade social dos entrevistados, suas crenças, valores, sentimentos e opiniões. Isto justifica a abordagem *quali*, visto que os dados coletados não são inertes e neutros, ao contrário, estão repletos de significados, resultantes das ações e relações humanas (CHIZZOTTI, 2001).

Ao conjugar dados numéricos/estatísticos com ideias e conceitos, a abordagem *qualiquanti* contribui para o aprofundamento do objeto em questão do presente estudo, visto que elas se complementam e se apoiam na produção de um quadro mais geral da gestão escolar e da participação da comunidade escolar na gestão. Ainda, utilizamos a análise de conteúdo por ser uma metodologia de pesquisa que possibilita descrever e interpretar o conteúdo de textos – neste estudo, a legislação nacional e local, os registros escolares e os textos transcritos dos relatos dos entrevistados –, contribuindo, assim, para a compreensão desses documentos para além de uma simples leitura (BARDIN, 1977; MORAES, 1999).

---

Educação, esse estudo foi realizado em conjunto com oito grupos de pesquisa dos sete estados pesquisados, a saber: GESTRADO/UFMG, GESTRADO/UFPA, GETEPE/UFRN, NEDESC/UFMG, NEPE/UFES, NUPE/UFPR, GEDUC/UEM-PR, GEPETO/UFSC. A coleta de dados foi realizada através de questionário estruturado que conjugou questões fechadas e abertas, com o intuito de obter informações acerca desse grupo de profissionais, incluindo questões acerca da gestão escolar. Cf. Sinopse da Pesquisa no *site* do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (GESTRADO) da FaE/UFMG, disponível em: <<http://www.gestrado.org/index.php?pg=pesquisas>>. Acesso em: 6 jan. 2013. Ou, ainda, em: <[http://www.trabalhodocente.net.br/images/publicacoes/28/SinopseSurveyNacional\\_TDEBB\\_Gestrado.pdf](http://www.trabalhodocente.net.br/images/publicacoes/28/SinopseSurveyNacional_TDEBB_Gestrado.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

Ainda que tomada em seu sentido estrito, como uma técnica para descrever e interpretar o conteúdo de textos, a análise do conteúdo permite fazer inferências de conhecimentos “(...) relativos às condições de produção/recepção das mensagens” (BARDIN, 1977, p. 42).

Em relação às entrevistas, seguimos as observações de Quivy e Campenhoudt (1992) no sentido de não cansar os entrevistados, pois, como advertem os autores, cabe ao entrevistador esforçar-se em fazer o menor número possível de perguntas, considerando que a entrevista não é nem um interrogatório e nem um inquérito por questionário. Em especial, as entrevistas semiestruturadas, como defendem Laville e Dionne (1999) e Triviños (1987), possui uma relativa flexibilidade permitindo um contato maior entre entrevistado e entrevistador, a fim de levantar, além da compreensão de sua realidade social, o conhecimento de suas motivações pessoais, além de crenças, valores, sentimentos e opiniões pessoais dos pesquisados.

Dadas as especificidades deste estudo, consideramos que os dados obtidos nas entrevistas semiestruturadas realizadas e na análise dos registros escolares (atas), e as questões selecionadas nos bancos de dados do Avalia-BH e do GESTRADO são fontes importantes e suficientes para identificar, caracterizar e problematizar as repercussões do PBHMR na gestão escolar nas escolas pesquisadas, com atenção especial à participação da comunidade escolar.

Os dados coletados foram analisados na perspectiva da ‘triangulação’ por ser uma técnica que, segundo Triviños (1987, p. 138), “(...) tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”, permitindo uma maior compreensão do tema estudado. Por fim, a última fase deste estudo consistiu na escrita do trabalho final, analisando os dados coletados na segunda fase à luz do corpo teórico construído na primeira.

## **1.2 Escolas Pesquisadas e seus Documentos**

Na terceira fase da investigação processou-se a escolha das escolas para a entrada em campo, considerando não ser viável realizar a pesquisa em todas as 184 unidades escolares da RME/BH. Para a seleção das escolas, foram usadas as seguintes estratégias: primeira,

identificamos todas as escolas da RME/BH classificadas<sup>24</sup> como Estabelecimentos de Ensino V (QUADRO 2) – visto serem essas as maiores, mais complexas e ofertantes de quase todos os programas e projetos da SMED/BH; segunda, objetivando abranger a maior diversidade possível de escolas<sup>25</sup>, selecionamos as ofertantes do 6º ano do Ensino Fundamental; terceira, visando dar mais diversidade a amostra de escolas, abrangendo toda a cidade de BH, usamos duas medidas produzidas pelo Avalia-BH<sup>26</sup> – ‘Desempenho das Escolas’ (Proficiência Média em Língua Portuguesa e Matemática) e ‘Índice Socioeconômico’ (ISE) para selecionar as unidades escolares. O uso dessas medidas do Avalia-BH na seleção das escolas se justifica, fundamentalmente, porque elas ajudam diversificar a amostra de escolas.

---

<sup>24</sup> Na RME/BH as unidades escolares são classificadas em Estabelecimento de Ensino I, II, III, IV e V (BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 13.379, de 12 de novembro de 2008). Para o cálculo da classe da escola e da UMEI, são considerados os seguintes critérios: I - número de alunos matriculados, de acordo com os dados constantes do Sistema de Gestão Escolar (SGE) da Secretaria Municipal de Educação publicados no **Diário Oficial do Município** na data de referência para o Censo Escolar, conforme determinação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP); II - número de turnos em funcionamento na escola ou UMEI, de acordo com dados apurados pela Gerência de Avaliação e Verificação do Funcionamento Escolar; III - número de níveis e modalidades de ensino ofertados pela escola ou UMEI; IV - existência de projetos especiais implementados pela escola ou UMEI, de acordo com critérios estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação. Para cada critério há uma pontuação específica. Após os somatórios dos pontos obtidos nos diversos critérios, as unidades escolares são classificadas em: Estabelecimento de Ensino I – que obteve até 12 pontos; Estabelecimento de Ensino II – entre 13 e 18 pontos; Estabelecimento de Ensino III – entre 19 e 24 pontos; Estabelecimento de Ensino IV – entre 25 e 30 pontos; Estabelecimento de Ensino V – mais de 31 pontos. Informações disponíveis em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=986708>>. Acesso em: 6 jan. 2014.

<sup>25</sup> Nem todas as unidades (Estabelecimentos V) da RME/BH têm os nove anos completos (três Ciclos de Formação com três anos cada). Optamos por trabalhar com as unidades escolares com oferta de no mínimo o sexto ano (3º ano do 2º Ciclo) por abarcar o maior número de escolas classificadas como V (QUADRO 2).

<sup>26</sup> Os dados do Avalia-BH foram gentilmente cedidos pela Gerência de Avaliação de Políticas Educacionais da SMED/BH. As proficiências em Língua Portuguesa e Matemática são medidas por meio de testes padronizados aplicados anualmente aos estudantes. O Índice Socioeconômico é uma medida criada a partir de questionário contextual aplicado aos estudantes participantes das provas do Avalia-BH.

QUADRO 2 – Unidades Escolares da RME/BH

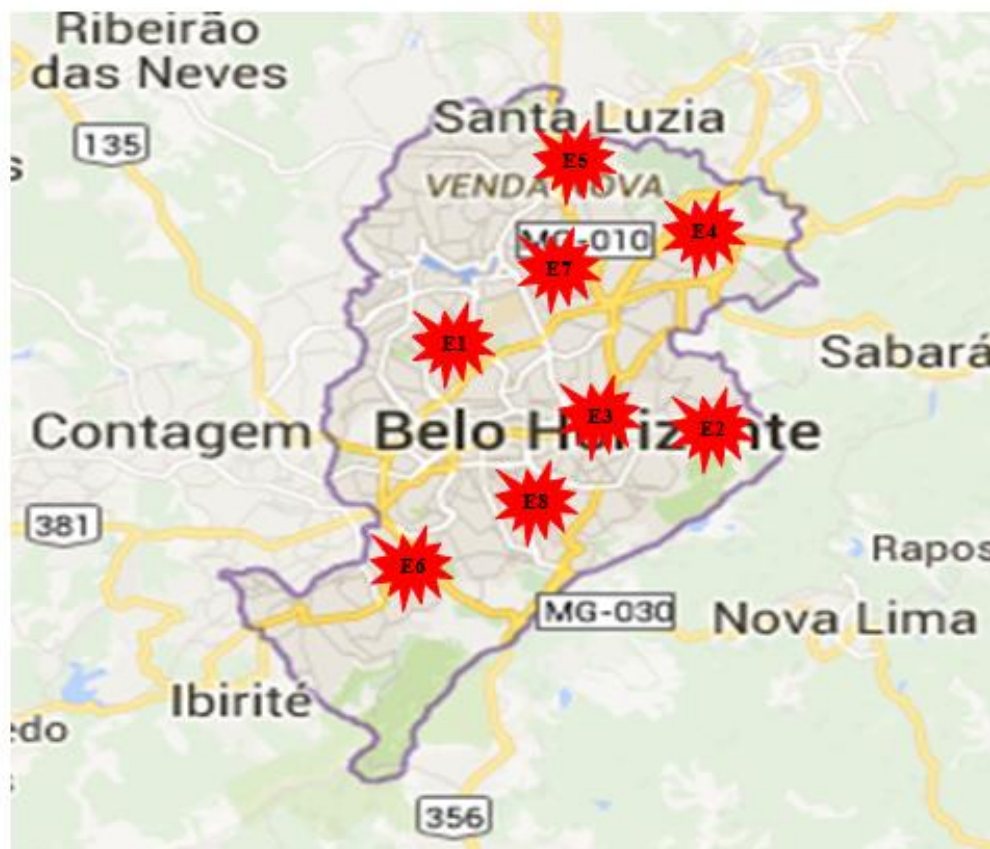
REGIONAL	TIPOS DE ESTABELECIMENTO DE ENSINO NA RME/BH					TOTAL
	Estabelecimento de Ensino I	Estabelecimento de Ensino II	Estabelecimento de Ensino III	Estabelecimento de Ensino IV	Estabelecimento de Ensino V	
Barreiro	1	1	5	10	8	25
Centro-Sul	2	2	4	3	4	15
Leste	0	4	4	2	5	15
Nordeste	2	4	10	5	8	29
Noroeste	2	7	3	4	3	19
Norte	0	2	3	7	7	19
Oeste	2	3	1	6	4	16
Pampulha	0	0	3	10	2	15
Venda Nova	1	10	9	8	3	31
<b>RME/BH</b>	<b>10</b>	<b>33</b>	<b>42</b>	<b>55</b>	<b>44</b>	<b>184</b>

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas no **Diário Oficial do Município**, de 04 de janeiro de 2012, ano XVIII, n. 3.982. Secretaria Municipal de Governo. Atos do Prefeito. Nomeação dos Diretores e Vice-Diretores de Estabelecimentos de Ensino para o triênio 2012/2013/2014.

A partir dos critérios apontados, dentre as escolas classificadas como ‘Estabelecimentos de Ensino V’, ofertantes do 6º Ano do Ensino Fundamental, com base nas medidas produzidas pelo Avalia-BH, foram selecionadas oito unidades na RME/BH que estão assim identificadas:

- E1 = Escola V com desempenho alto em Matemática;
- E2 = Escola V com desempenho baixo em Língua Portuguesa;
- E3 = Escola V com Índice Socioeconômico alto;
- E4 = Escola V com Índice Socioeconômico baixo e desempenho alto em Língua Portuguesa e Matemática, classificada entre as 15 mais bem avaliadas no Avalia-BH;
- E5 = Escola V com desempenho baixo em Matemática;
- E6 = Escola V com desempenho alto em Língua Portuguesa;
- E7 = Escola V com Índice Socioeconômico alto e desempenho baixo em Língua Portuguesa e Matemática, classificada entre as 20 unidades escolares menos exitosas no Avalia-BH;
- E8 = Escola V com Índice Socioeconômico mais baixo.

FIGURA 1 – Mapa: localização das escolas



Fonte: <<https://www.google.com.br/maps>>.

Nas escolas selecionadas, realizamos estudo documental nos Livros de registro das atas das Assembleias Escolares e das reuniões do Colegiado Escolar, visto serem esses documentos escolares os principais *loci* de registro das discussões e, principalmente, das decisões tomadas pela comunidade escolar (diretamente e por representação). Além disso, são registros escolares previstos e obrigatórios, como pode ser observado nas transcrições abaixo:

A convocação para a Assembleia Escolar apresentará, com clareza e por escrito, todos os itens da pauta e se fará através de ampla divulgação em locais de grande fluxo de pessoas na comunidade em questão (...) Para cada Assembleia Escolar será eleito um Secretário dentre os participantes que terá as seguintes competências: I) Registrar a ata em livro próprio. II) Colher assinaturas dos integrantes da Assembleia (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 062/2002).

As pautas de reuniões e as decisões do Colegiado deverão ser registradas em ata e amplamente divulgadas nos locais frequentados por toda a Comunidade Escolar (BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO SMED/BH N. 001/2005).

Além da obrigatoriedade de instalação dessas instâncias escolares ‘participativas’ e também da obrigatoriedade de se fazer os registros das decisões tomadas, esses registros

escolares em livros próprios (Atas) têm se tornado uma exigência *sine qua non* de órgãos centrais para transferências financeiras (verbas) direto às Caixas Escolares<sup>27</sup>, como, por exemplo, as oriundas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do governo Federal, e as municipais de Subvenções de Assistência ao Educando e de Manutenção. Isto é, o registro escolar de atas em livro próprio tornou-se uma exigência legal para atestar/comprovar, principalmente, as decisões tomadas pela comunidade escolar.

Ademais, as potencialidades do uso dos registros das atas podem ser observadas nos estudos de Silva (2010) e Cunha (2007). No primeiro, o autor se valeu do registrado nas atas para caracterizar práticas escolares, problematizando o que se ‘fala’ e o que se realiza na gestão escolar. Na segunda, a autora se vale das atas das reuniões dos Conselhos de Saúde e da Criança e Adolescente como fonte de informação e de verificação da efetividade deliberativa desses conselhos.

Assim, neste estudo, entendo que o registrado nas atas escolares é uma importante fonte de informação sobre a gestão escolar e de quem nela se faz presente para discutir e decidir. Ainda que seja um desafio para os autores dos registros se manterem fiéis às ‘falas’ dos presentes, evitando a valorização de umas em detrimento de outras, e que as atas contenham imprecisões e não deem conta de explicitar todo o vivido pelos presentes – devido às múltiplas vozes que se sobrepõem, da sua tonalidade, das satisfações e angústias, do ‘clima’ tenso ou ameno, dos ‘atropelos’ nas falas, das ‘divergências’ e ‘convergências’ nas falas, e tantos outros aspectos –, entendemos que esses registros ajudam a caracterizar a gestão escolar na RME/BH e a ‘participação’ dos que se fazem presentes.

---

<sup>27</sup> As Caixas Escolares são “(...) entidades sem fins lucrativos, criadas nas escolas municipais e regulamentadas pela Lei Municipal n. 3.726, de 20 de março de 1984, e Resolução SMED/BH n. 001, de 12 de dezembro de 2000, com os objetivos de: (...) Descentralizar e agilizar as atividades de aquisição de materiais didáticos pedagógicos e de conservação e manutenção dos prédios escolares; Ampliar a autonomia financeira das escolas para a melhoria da qualidade do ensino oferecido; Envolver pais, estudantes, professores e comunidade nas prioridades de investimentos didáticos, pedagógicos e de conservação e manutenção da escola”. As Caixas Escolares “(...) possuem administração própria na escola de origem e estão sujeitas às orientações da Secretaria Municipal de Educação através da Gerência de Controle e Prestação de Contas de Subvenções (GCPCS)”, aonde as escolas deverão prestar contas de sua movimentação financeira mensalmente. Portanto, é por meio das Caixas Escolares que as escolas recebem as subvenções periódicas da PBH destinadas a atender direta e/ou indiretamente os estudantes, as atividades pedagógicas e administrativas, a manutenção e conservação dos equipamentos e do prédio escolar. Também é via Caixa Escolar que as escolas recebem subvenções federais oriundas do ‘Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outras. Toda e qualquer transação financeira da escola deve ser feita via Caixa Escolar. Esta, por sua vez, deve periodicamente prestar contas à comunidade escolar. Informações disponíveis em: <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2006.



A Assembleia Escolar e o Colegiado Escolar são instâncias de participação da comunidade escolar onde as decisões (mais importantes) da gestão escolar são tomadas (ou deveriam ser tomadas) ou, no mínimo, estão sendo referendadas, confirmadas. Nesse sentido, a leitura e análise desses registros, em meu entendimento, atendem aos propósitos do presente estudo, fornecendo informações sobre a gestão escolar na RME/BH e de como o PBHMR repercute na mesma.

Em virtude dos objetivos deste estudo, do tempo disponível para a produção e coleta de dados nas unidades escolares selecionadas (primeiro semestre de 2014), inicialmente, optamos por ler e analisar os registros produzidos (atas registradas) na Gestão 2012/2013/2014. Isto é, primeira gestão escolar eleita na RME/BH após a criação do PBHMR.

Em relação às Atas das Assembleias Escolares, identificamos, lemos e analisamos os registros feitos pelas escolas selecionadas nos anos de 2012 e 2013, abrangendo o primeiro e o segundo ano do mandato da Gestão 2012/2013/2014. Dos livros de Atas das reuniões do Colegiado Escolar, dado o grande volume de registros identificados nos dois primeiros anos de mandato da Gestão 2012/2013/2014, optamos por ler e analisar as 214 Atas registradas de 2013. A escolha do segundo ano de mandato (2013) se processou em virtude de considerarmos que tanto o diretor (Presidente do Colegiado) quanto os representantes dos segmentos escolares já estariam mais inteirados do ‘funcionamento’ do Colegiado Escolar e habituados com as dinâmicas que melhor favorecessem a presença e participação dos representantes da comunidade escolar, principalmente, e de outras pessoas interessadas na gestão da escola. Assim, consideramos suficientes os registros escolares identificados, pois eles atendem aos propósitos deste estudo.

Os dados coletados nos registros escolares foram organizados e sistematizados em Quadro-Síntese (APÊNDICE 3), identificando, principalmente: periodicidade dos encontros; presenças aferidas por meio das assinaturas postadas; assuntos pautados/tratados; assuntos decididos e o *modus operandi* utilizado na tomada de decisão. As informações coletadas e analisadas caracterizando a gestão escolar na RME/BH estão mais bem descritas no quinto capítulo desta tese.

### 1.3 Sujeitos da Pesquisa: perfil

Após a seleção das unidades escolares, considerando que a gestão escolar não começa e nem termina nos estabelecimentos escolares (KRAWCZYK, 1999), passamos a definir os profissionais que atuam na/sobre a gestão escolar para a realização das entrevistas.

Dado o grande volume de profissionais atuantes na/sobre a gestão escolar na RME/BH (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO<sup>28</sup>; LEI N. 5.796<sup>29</sup>; PORTARIA SMED/SMAD N. 008/97<sup>30</sup>; OFÍCIO SMED/EXTER/1813/2011<sup>31</sup>; PORTARIA SMED/BH N. 262/2011<sup>32</sup>; LEI N. 10.523<sup>33</sup>) e o tempo exíguo, optamos por entrevistar: em cada unidade escolar: o/a diretor/a escolar; o/a coordenador/a pedagógico/turno com maior tempo de RME/BH, pressupondo que

---

<sup>28</sup> Lei Orgânica do Município, "Art. 158 – X - gestão democrática do ensino público, mediante, entre outras medidas, a instituição de: a) Assembleia Escolar, como instância máxima de deliberação de escola municipal, composta por servidores nela lotados, por alunos e seus pais e por membros da comunidade; b) direção colegiada de escola municipal; c) eleição direta e secreta, em dois turnos, se necessário, para o exercício de cargo comissionado de Diretor e de função de Vice-Diretor de escola municipal, para mandato de três anos, permitida uma recondução consecutiva, mediante eleição, e garantida a participação de todos os segmentos da comunidade".

<sup>29</sup> Lei n. 5.796, de 10 de outubro de 1990, dispõe sobre eleição de Diretores e Vice-Diretores dos estabelecimentos municipais de ensino.

<sup>30</sup> Dispõe sobre critérios para a organização do Quadro de Pessoal das Unidades Escolares da RME/BH e dá outras providências. Em seu Artigo 21, essa portaria estabelece que a Coordenação Pedagógica da unidade escolar deve ser exercida coletivamente e constituída pelos seguintes membros: I - Diretor/a de Escola; II - Vice-Diretor/a de Escola; III - Técnico Superior de Educação – com habilitação em Pedagogia, onde houver; IV - Professor no exercício de atividade de coordenação escolhido pelo coletivo da escola.

<sup>31</sup> Estabelece que a equipe da Coordenação Pedagógica da Escola seja constituída pelo Diretor/a, Vice-Diretor/a da escola, Vice-Diretor/a de UMEI (Unidade Municipal de Educação – vinculada à escola), Técnico Superior de Educação/Pedagogo, o Professor Comunitário e Professores Coordenadores. Estabelece que "(...) a escolha do Coordenador/Pedagógico deverá pautar-se pela apresentação de uma proposta de trabalho, em consonância com o Plano de Trabalho da Gestão para o Triênio 2012/2014". E, ainda, regulamenta que uma das funções dessa equipe responsável pela gestão é de "(...) assegurar o cumprimento do Plano de Metas de Gestão a ser pactuado com a SMED no 1º trimestre de 2012".

<sup>32</sup> Dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte.

<sup>33</sup> Cria a função pública de Gestor Administrativo e Financeiro Escolar, subordinado ao Diretor do estabelecimento de Ensino Fundamental a que se vincular a referida função pública. Terá as seguintes atribuições: I - atuar nas atividades administrativas e financeiras do estabelecimento de ensino, zelando pela qualidade e correção dos atos respectivos; II - atuar na gestão dos recursos financeiros alocados no estabelecimento de ensino; III - atuar nos processos de aquisição de bens e serviços, contratação e gestão de pessoal e de material, bem como de outras atividades correlatas, conforme dispuser o regulamento desta lei e de acordo com as orientações do Diretor do estabelecimento de ensino; IV - atuar nas ações de conservação, manutenção e controle do patrimônio do estabelecimento de ensino; V - atuar na gestão e no controle dos suprimentos materiais e alimentares necessários às atividades do estabelecimento de ensino; VI - exercer outras atividades administrativas e financeiras que lhe forem delegadas pelo Diretor do estabelecimento de ensino, conforme dispuser o regulamento.

o/a mesmo/a possui mais ‘experiência’, independentemente do horário de trabalho e da atuação (Ciclo de Formação [1º, 2º e 3º] e da Modalidade de Ensino [Regular ou Educação de Jovens e Adultos]); e o/a coordenador/a do Programa Escola Integrada. A escolha deste/a coordenador/a nas unidades escolares se justifica em virtude de o ‘Programa Escola Integrada’, dentre os 40 projetos sustentadores do PBHMR, ser o único que tem uma coordenação em cada unidade escolar. *Extra muro* escolar, selecionamos um membro de cada equipe das Gerências Regionais de Educação (GERED)<sup>34</sup>, com envolvimento direto com o Programa Escola Integrada e três membros da Secretaria Municipal de Educação (SMED/BH) vinculados às gerências dos três Projetos Sustentadores do PBHMR na área da Educação (Expansão da Educação Infantil, Expansão da Escola Integrada e Melhoria da Qualidade da Educação Municipal).

Considerando que nem todas as unidades escolares da RME/BH têm uma Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI)<sup>35</sup> vinculada, por opção, não relacionamos os profissionais da UMEI em nossa seleção de entrevistados. Portanto, nas unidades escolares, nossas entrevistas foram concentradas no pessoal que atua com o Ensino Fundamental. Das equipes das GERED, entrevistamos nove profissionais, um de cada regional administrativa<sup>36</sup>, que, além de acompanharem o trabalho dos diretores escolares, têm a incumbência de acompanhar o desenvolvimento do Programa Escola Integrada nas unidades escolares da RME/BH.

Em síntese, os sujeitos definidos para participar da investigação em cada escola foram o/a diretor/a escolar, o/a coordenador/a pedagógico e o coordenador/a do Programa Escola Integrada, membros das equipes das GERED e de gerências da SMED/BH responsáveis por acompanhar, monitorar e orientar as escolas da RME/BH. Nesse sentido, os depoimentos utilizados no decorrer desta tese apresentam a visão desses profissionais que estão

---

<sup>34</sup> Não há nas GERED um profissional específico para acompanhar a Gestão das unidades escolares na RME/BH, mas vários profissionais, atuando nas mais diferentes frentes e programas, tais como: Ensino Fundamental, EJA, Escola Integrada, FLORAÇÃO, Inclusão, Escola Aberta, entre outras.

<sup>35</sup> Lei n. 8.679, de 11 de novembro de 2003, cria as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) e o cargo de Educador Infantil, altera as Leis n. 7.235/96 e 7.577/98 e dá outras providências. Sobre as tensões geradas a partir da criação do cargo de Educador Infantil, no tocante à ‘carreira’ e ‘salário’ – diferentes dos demais docentes da RME/BH, bem como a criação das UMEI e o trabalho nela desenvolvidos, cf. Pinto (2009, 2014) e Rocha (2009).

<sup>36</sup> A cidade de Belo Horizonte é dividida em nove Regionais Administrativas: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Noroeste, Nordeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova.

diretamente relacionados com a gestão escolar na RME/BH. Todas as entrevistas realizadas foram gravadas, com autorização dos depoentes e transcritas<sup>37</sup> na íntegra.

Tendo em vista que o objetivo deste estudo é o de analisar a gestão das unidades escolares da RME/BH e a participação da comunidade escolar nessa gestão, sob a vigência do PBHMR, confeccionamos e pré-testamos o roteiro de entrevistas semiestruturadas (APÊNDICE 2), dirimindo dúvidas e eliminando termos dúbios e tendenciosos. Realizamos, pessoalmente, todas as entrevistas nos respectivos locais de trabalho dos entrevistados. Antes, porém, também pessoalmente, nos valem de contatos telefônicos, envios de *e-mail* e visitas prévias para apresentação do estudo e oficialização do convite<sup>38</sup>.

Como explicitado anteriormente, as unidades escolares selecionadas foram numeradas aleatoriamente de um a oito – E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 e E8. Seguimos essa numeração para também identificar os entrevistados das respectivas unidades escolares, como explicitado no Quadro 3.

QUADRO 3 – Identificação dos entrevistados das escolas

ESCOLA	DIRETOR/A	COORDENADOR/A	COORDENADOR/A DO PROGRAMA ESCOLA INTEGRADA
E1	D.E1	C.E1	CEI.E1
E2	D.E2	C.E2	CEI.E2
E3	D.E3	C.E3	CEI.E3
E4	D.E4	C.E4	CEI.E4
E5	D.E5	C.E5	CEI.E5
E6	D.E6	C.E6	CEI.E6
E7	D.E7	C.E7	CEI.E7
E8	D.E8	C.E8	CEI.E8

Fonte: Elaboração própria do autor.

Por seu turno, aleatoriamente, também numeramos os entrevistados das GERED e da SMED/BH. Os da GERED estão assim identificados: GERED1, GERED2, GERED3, GERED4, GERED5, GERED6, GERED7, GERED8 e GERED9. E, finalmente, aleatoriamente, os da SMED/BH, membros das gerências dos três Projetos Sustentadores do PBHMR, estão assim identificados: SMED1, SMED2 e SMED3.

<sup>37</sup> As entrevistas e as transcrições foram realizadas pelo autor da tese.

<sup>38</sup> O projeto desta tese foi aprovado pelo Conselho de Ética da UFMG, bem como os instrumentos de pesquisa. Os trâmites para o convite às unidades escolares e aos sujeitos participantes seguiram as orientações previstas por este órgão.

Como pode ser observado no Quadro 4, dos 36 entrevistados, 30 (83%) são do sexo feminino e seis (17%) do sexo masculino. A média de idade dos entrevistados é de 48 anos. Entre os respondentes, um se declarou da raça/cor amarela, 13 (36%) se declararam brancos e os demais (61%) se declararam pardos (15 ou 42%) e negros (7 ou 19%). Todos os entrevistados são graduados, sendo que 23 (64%) informaram ter também algum curso de pós-graduação.

QUADRO 4 – Perfil dos profissionais entrevistados

ENTREVISTADOS	SEXO		IDADE (MÉDIA)	RAÇA				ESCOLARIDADE		
	MASCULINO	FEMININO		BRANCA	PARDA	PRETA	AMARELA	SUPERIOR	ESPECIALIZAÇÃO	MESTRADO
D.E	01	07	50 anos	02	05	01	-	01	05	01
C.E	01	07	48 anos	02	03	02	01	03	04	01
CELE	-	08	51*anos	04	02	02	-	04	04	-
GERED	03	06	53 anos	04	05	-	-	02	06	-
SMED	01	02	47 anos	01	-	02	-	01	01	01
TOTALIZAÇÃO	06 17%	30 83%	48** anos	13 36%	15 42%	07 19%	01 3%	11 31%	20 56%	03 8%

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

\* Dois entrevistados não responderam.

\*\* Média calculada com todas as idades dos respondentes.

Os dados acima se aproximam muito daqueles coletados por meio do Questionário do Avalia-BH 2013, respondidos pelos diretores escolares da RME/BH. A média de idade dos 169 diretores respondentes do Avalia-BH 2013 é de 47 anos; a maioria absoluta é do sexo feminino (78,7%) e quase a totalidade (97%) informou ter curso superior. Entre estes, a maioria (66,27%) tem curso de pós-graduação – sendo 4,73% com Mestrado e um respondente com Doutorado. A maioria se autodeclara pardos (43,8%) e pretos (9,47%) contra 44,38% que se declaram branco.

O Quadro 5 registra as experiências dos entrevistados na gestão escolar em períodos anteriores ao atual cargo/função que ocupam. Os entrevistados eram livres para indicar as funções e os cargos, quantos quisessem, e os respectivos períodos. Assim, as colunas do

Quadro 5 devem ser analisadas individualmente, tendo sempre como referência o número total de entrevistados, isto é, 36 depoentes.

#### QUADRO 5 – Experiências na Gestão Escolar

ENTREVISTADOS	Experiência na Gestão Escolar (cargos/funções) em outros períodos na mesma escola ou em outras unidades da RME/BH ou, ainda, em outras redes.				
	Nenhuma experiência anterior	Experiência no cargo de Diretor/a	Experiência na função de Vice-Diretor/a	Experiência na função de Coordenador/a	Experiência na GERED e/ou SMED/BH
D.E	02	03	02	05	--
C.E	02	01	03	04	02
CELE	02*	01	02	05	--
GERED	02	04	02	01	01
SMED	--	--	01**	02	--
<b>TOTALIZAÇÃO</b> 36 depoentes	08 (22%)	09 (25%)	10 (28%)	17 (47%)	03 (8%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

\* Um/a respondente informou que foi Secretário/a Escolar na RME/BH.

\*\* Informou que foi Vice-Diretor/a em outra Rede Pública de Ensino.

Do total, 78% dos depoentes (28) informaram ter alguma experiência com gestão escolar contra 22% que informam não possuir nenhuma experiência anterior em gestão escolar. A maioria absoluta (53%) dos respondentes já fez parte da direção escolar na RME/BH, seja como diretor/a (25%), seja como vice (28%); e 44% já exerceram a função de coordenador/a na RME/BH. Dos 36 respondentes, somente 3 (três) informaram ter tido experiência nas equipes da GERED e da SMED/BH.

Em síntese, a maioria desses profissionais tem experiência na gestão escolar na RME/BH. Além disso, como pode ser observado no Quadro 6, a seguir, também são profissionais com média de 21 anos de experiência na RME/BH.

QUADRO 6 – Tempo de RME/BH, Tempo no Local de trabalho e Formas de ingresso no cargo/função (2014)

ENTREVISTADOS (36)	TEMPO MÉDIO DE TRABALHO NA RME/BH	TEMPO MÉDIO NO LOCAL DE TRABALHO				FORMA DE INGRESSO NO CARGO/FUNÇÃO ATUAL			
		ATÉ 5 ANOS	DE 6 A 10 ANOS	DE 11 A 19 ANOS	DE 20 ANOS OU MAIS	INDICAÇÃO (DIREÇÃO, GERED, SMED)	ELEIÇÃO DA COMUNIDADE	ELEIÇÃO DOS PARES	AValiação DE PERFIL
D.E	23 ANOS	--	04	02	02	--	08*	--	--
C.E	22 ANOS	02	01	--	05	04	--	04	--
CEIE	21 ANOS	02	01	03	02	07	--	01	--
GERED	22 ANOS	04	04	01	--	09	--	--	--
SMED	17 ANOS	01	--	02	--	02	--	--	01
<b>TOTALIZAÇÃO</b>	<b>21 ANOS</b>	<b>09</b> 25%	<b>10</b> 28%	<b>08</b> 22%	<b>09</b> 25%	<b>22</b> 61%	<b>08</b> 22%	<b>05</b> 14%	<b>01</b> 3%

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

A maioria absoluta dos entrevistados, isto é, 53%, informou ter mais de onze anos de trabalho no mesmo local do atual cargo/função; o tempo médio de trabalho na RME/BH é de 21 anos; somente 25% (nove) informaram ter até cinco anos no atual local de trabalho. Considerando toda a RME/BH, registre-se que 70% dos ocupantes do cargo de Diretor<sup>39</sup> escolar, eleitos para o mandato 2012/2013/2014, são servidores que adentraram a rede no início dos anos de 1990.

Excetuando os diretores que foram eleitos pela comunidade escolar (22%) e cinco coordenadores (14%) eleitos pelos pares – leia-se, pelos professores –, a maioria absoluta dos depoentes (61%) informou que foi indicada ao cargo/função que ocupa.

Em seis unidades escolares (E1, E2, E4, E5, E7 e E8), as eleições para a direção escolar foram realizadas tendo uma única chapa concorrente; nas unidades E3 e E6, o pleito ocorreu com duas chapas. Registre-se que, dos diretores entrevistados, somente dois (25% – E6 e E7) estavam no final do primeiro mandato e 75% (E1, E2, E3, E4, E5 e E8), portanto, a maioria absoluta, estavam no final do segundo mandato. Isto é, a maioria dos diretores entrevistados assumiu o cargo no ano de 2009 quando foi criado o Programa BH Metas e Resultados (PBHMR).

<sup>39</sup> Extraído do site <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1072596>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

Ainda sobre os diretores entrevistados, duas depoentes informaram que, primeiro, foram indicadas ao cargo de Diretor Escolar e, em seguida, foram eleitas pela comunidade escolar. Em um caso, a indicação se deveu ao fato de a escola ser ‘nova’, recém-construída via o Orçamento Participativo de BH (OP-BH); no outro, ocorreu em virtude de um processo de intervenção da SMED/BH (não relatado) na gestão da unidade, culminando com a exoneração da direção escolar (diretora e vice). Nos dois casos, independente dos motivos da indicação ao cargo de Diretor Escolar e à função de Vice-Diretor, depois de alguns anos, as indicadas participaram das eleições gerais para Direção Escolar, tendo sido eleitas e, posteriormente, reeleitas, estando no segundo mandato consecutivo.

Ao serem indagados sobre a realização de atividades extras, para além do tempo ‘oficial’ destinado ao trabalho, a maioria absoluta (55,5% ou 21 depoentes) relatou levar frequentemente trabalho para casa. Dos demais, 15 depoentes (41,7%) disseram que ‘raramente’ levam trabalho para casa e somente um depoente diz ‘nunca’ levar trabalho para casa. Essas informações são ratificadas com o quantitativo de horas extras indicado pelos 36 depoentes, quando 52% relataram trabalhar até quatro horas extras por semana e 31% informaram trabalhar cinco ou mais horas semanalmente.

#### **1.4 Organização da Tese**

Esta tese está organizada em cinco capítulos. O primeiro capítulo – **Democracia e Participação: conceitos fundamentais para discutir gestão escolar** – apresenta uma panorâmica da ‘participação’ ensejada nas principais teorias democráticas (Liberal, Deliberativa e Participativa). Está dividido em duas seções. A primeira seção (Democracia e democratização: iniciando a conversa) introduz algumas questões importantes para se pensar a democracia como um processo em constante construção, traduzido por ‘democratização’. A seguinte (Participação nas teorias democráticas) se divide em duas partes, a primeira, trata da participação nas principais teorias democráticas em evidência na atualidade; a segunda, busca aprofundar o conceito de ‘participação’ referenciado, principalmente, nos estudos de Carole Pateman (1992).

O segundo capítulo – **Gestão Pública orientada para resultados: concepções e contextos** – visa inventariar aspectos contextuais (consensos e dissensos) do surgimento da



gestão orientada para resultados (GopR) e características desse modelo de gestão. Esse capítulo está subdividido em quatro seções. Na primeira seção (Nova Gestão Pública: contextos) buscamos contextualizar o surgimento da GopR e, ao mesmo tempo, destacar algumas questões pertinentes ao modelo. A segunda seção (Nova Gestão Pública: eficiência, eficácia, efetividade) pormenoriza alguns conceitos e discussões que envolvem o modelo de GopR. A terceira seção (Nova Gestão Pública: busca pelos resultados) apresenta algumas discussões e problematizações sobre ‘resultados’ almejados na GopR. A quarta e última seção (Nova Gestão Pública: a participação da sociedade) buscamos compreender a temática da ‘participação’ no escopo da GopR.

No terceiro capítulo – **Participação social no Brasil: condicionantes da participação na gestão pública e na gestão escolar** – apresentamos e analisamos algumas questões relativas à participação dos cidadãos na gestão pública nas últimas décadas no Brasil, num contexto de disputas entre, de um lado, os movimentos sociais por mais democratização, e, por outro, o receituário da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), da GopR. O capítulo está dividido em três seções. A primeira (Participação social no Brasil) retoma as questões da ‘participação’ social no contexto da Constituição Federal de 1988. A seguinte (Participação na Nova Gestão Pública no Brasil: contextos), de forma sintética, resgata a ‘oficialização’ da GopR (*NPM*) na gestão pública brasileira. E, por fim, a última seção do capítulo (Participação na gestão escolar: condicionantes da participação) busca dialogar com as escolhas feitas na CF/1988, tendo como mote a questão da participação e seus condicionantes para a área da educação e, especificamente, para a gestão das escolas.

O quarto capítulo – **Gestão Escolar na RME/BH: entre a participação e o controle** – apresenta e discute mais detalhadamente a instituição da ‘participação’ da comunidade escolar na gestão das unidades da RME/BH, trazendo à baila aspectos que ora a incentivam, ora criam obstáculos a ela; ora é privilegiada, ora é preterida. O capítulo tem uma única seção (A Regulamentação da Gestão Escolar na RMEBH: o que dizem os documentos) que visa identificar os instrumentos e mecanismos instituídos na RME/BH para a promoção da participação da comunidade escolar na gestão escolar.

No quinto e último capítulo – **Mecanismos de Gestão nas Escolas da RME/BH e os Processos de Participação da Comunidade Escolar** –, considerando que a ‘participação’ é central na discussão sobre a gestão escolar democrática, sintetizamos os dados coletados na pesquisa de campo e os analisamos à luz das discussões construídas nos quatro capítulos anteriores. Assim, organizamos esse último capítulo em quatro seções apresentando os dados coletados no trabalho de campo – registros escolares e entrevistas – com o objetivo de mostrar como os mecanismos instituídos de ‘participação’ da comunidade escolar (Assembleia Escolar, Colegiado Escolar e Eleição para Direção Escolar) na gestão escolar na RME/BH estão organizados e funcionando sob a vigência do PBHMR. Assim, na primeira seção do presente capítulo (Materialização da Gestão nas Escolas da RME/BH: organização, funcionamento e condicionantes da participação), apresentamos dados mais gerais sobre a gestão escolar na RME/BH e das escolas pesquisadas, problematizando, principalmente, quem se faz presente na gestão escolar, em que momentos e quais ações desenvolvem. Em seguida, na segunda seção (Colegiado Escolar: organização, funcionamento e condicionantes da participação), apresentamos os dados coletados do Colegiado Escolar, mostrando como esse órgão tem sido acionado para ‘referendar’ e apoiar o Diretor Escolar e responder demandas advindas da SMED/BH. Na terceira seção (Assembleia Escolar: organização, funcionamento e condicionantes da participação), apresentamos os dados da Assembleia Escolar, principal instância de deliberação das unidades escolares e, como observado no Colegiado Escolar, como essa instância é acionada também para referendar decisões tomadas sob forte influência e ingerência da SMED/BH. Por fim, na última seção (O Programa BH Metas e Resultados (PBHMR) e a Gestão Escolar na RME/BH: o olhar dos sujeitos entrevistados), retomamos aspectos das seções anteriores para discutir e problematizar as repercussões do PBHMR (da gestão orientada para resultados) na gestão escolar das unidades da RME/BH, indagando se há espaço nesse modelo gerencial para a participação da comunidade escolar.

Por fim, na última parte desta tese, apresentamos algumas considerações, articulando os ‘achados’ na pesquisa de campo e as discussões teóricas envolvendo as principais temáticas do estudo ‘participação’ e ‘gestão gerencial’.

## **CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS FUNDAMENTAIS PARA DISCUTIR GESTÃO ESCOLAR**

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. Assim, sociedades com mais instrumentos e mecanismos ‘participativos’ na tomada de decisões podem ser consideradas mais democráticas em relação às que têm menos ou que não os têm. Ainda, dependendo dos instrumentos e mecanismos ‘participativos’ utilizados, as sociedades podem ser classificadas como de ‘alta’ ou ‘baixa’ densidade democrática (GUGLIANO, 2004). 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.

Isto posto, este capítulo visa apresentar uma panorâmica da ‘participação’ ensejada nas principais teorias democráticas com maior ressonância no debate acadêmico – liberal, deliberativa e participativa (MIGUEL, 2005). A primeira seção introduz algumas questões importantes para se pensar a democracia como um processo em constante construção, traduzido como democratização. A seguinte se divide em duas partes: a primeira trata da participação nas principais teorias democráticas em evidência na atualidade; a segunda busca aprofundar o conceito de ‘participação’ referenciado principalmente nos estudos de Carole Pateman (1992).

### **1.1 Democracia e democratização: iniciando a conversa**

A ‘democracia’<sup>40</sup>, nas últimas décadas, “(...) tornou-se o horizonte normativo da

---

<sup>40</sup> Descrita pela primeira vez por Tucídides, a democracia ateniense tem, entre outras, as seguintes características: autogoverno; igualdade política; liberdade; justiça; participação do cidadão comum no governo da cidade, independentemente de sua renda ou posição social; discussão pública prévia às decisões de interesse comum; controle da ação dos governantes e prestação de contas das ações de governo (COSTA, 2001, p. 89-90). Apesar das controvérsias, há várias tentativas de classificação da ‘democracia’ na atualidade e as com maior ressonância no debate acadêmico atual, segundo Miguel (2005, p. 7-8), são: (1) a democracia

prática e do discurso políticos” (MIGUEL, 2005, p. 5), produzindo significações diversas, refletindo os (re)arranjos sofridos, às vezes visando a sua ampliação e outras vezes para reduzi-la (COSTA, 2001). Por exemplo, no Brasil, durante o período da ditadura militar (1964/1985), o general Geisel abrevia o sentido da democracia ao usar a expressão ‘democracia relativa’ para justificar o regime recém-implantado (MIGUEL, 2005). Essa ‘ambiguidade’ e ‘cinismo’ apresentados no discurso do citado militar, nas palavras de Weffort (1984, p. 34), acabaram por legar ao Brasil um conceito de democracia segundo o qual esta é apenas um instrumento de poder, servindo então aos variados interesses dos grupos que estão ou que querem chegar ao governo. Assim, “(...) não apenas o significado da democracia é polêmico, como também convivemos com uma contradição patente entre seu sentido abstrato ou normativo mais corrente (o ‘governo do povo’) e as manifestações empíricas geralmente aceitas (os regimes eleitorais)” (MIGUEL, 2005, p. 5).

No geral, adverte Gugliano (2004), a democracia tem sido caracterizada como uma ‘forma’ de governo que se apresenta vantajosa quando utilizada para diferenciar-se e fazer frente aos regimes políticos autoritários. Entretanto, quando o objetivo passa a ser o de avaliar o seu funcionamento e a sua virtude, muitas vezes essa democracia se apresenta fraca, sem força e potência. Para o autor,

(...) a existência de uma estrutura política democrática nem sempre é garantia de que todos os cidadãos vivam debaixo do teto de uma democracia. Por exemplo, fenômenos como o do absentismo eleitoral, que afeta praticamente todos os países nos quais o voto é facultativo, demonstram o grande distanciamento existente entre os eleitores e as personagens que compõem os aspectos político-partidários e postulam cargos públicos, fato que, se não gera uma crise de legitimidade da democracia, sim provoca uma crise de identidade na medida em que os cidadãos não se reconhecem enquanto partícipes da esfera pública (GUGLIANO, 2004, p. 262).

Como anunciado na introdução deste capítulo, as ideias sobre ‘democracia’ importam graus (níveis) de participação da sociedade e de coletivização das decisões. Quanto maior for o número de mecanismos e instrumentos criados no intuito de promover a ‘participação’ da sociedade na tomada de decisões, podemos dizer que está havendo um processo de ‘democratização’, pois, segundo Bobbio (1986), a democracia tem como fundamento, entre outros, estar sempre em transformação. Seu estado natural é a dinâmica, diferentemente do despotismo, em que predomina a estática, sempre igual a si mesmo.

---

liberal-pluralista, (2) a democracia deliberativa, (3) o republicanismo cívico, (4) a democracia participativa e (5) o multiculturalismo ou a política da diferença.

A democratização, para Bobbio (1986), consiste na ocupação de espaços até então dominados por organizações de tipo hierárquico e burocrático, quer sejam do Estado ou da sociedade em geral. Para o autor,

(...) uma coisa é a democratização do Estado (ocorrida com a instituição do parlamento), outra coisa é a democratização da sociedade, donde se conclui que pode muito bem existir um Estado democrático em que a maior parte das suas instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente (BOBBIO, 2006, p. 17).

Por isso que a principal ideia defendida pelo autor é o alargamento da democracia, como expresso no excerto abaixo:

Com uma expressão sintética pode-se dizer que, se hoje se pode falar em processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica: falo de escola e da fábrica para indicar emblematicamente os lugares em que se desenvolve a maior parte da vida da maior parte dos membros de uma sociedade moderna, deixando intencionalmente de lado a igreja ou as igrejas, pois este é um problema que diz respeito à sociedade religiosa, que não é nem a sociedade política nem a sociedade civil mas que, de qualquer forma, está igualmente abalada pelo impacto dos mesmos problemas (BOBBIO, 2006, p. 67).

Também, Coutinho (2002), por motivo diferente, considera mais adequado o uso do termo ‘democratização’ por este expressar a ideia de algo em constante construção com vistas à ampliação da participação política e à socialização do poder. Para o autor, não seria possível falar em democracia efetiva onde existisse uma excessiva desigualdade material entre os cidadãos, como é o caso brasileiro, porque

Se entendemos democracia como um processo, como socialização crescente da política no rumo da socialização do poder, como uma conquista efetiva não só de regras do jogo (e é claro que somos a favor de regras do jogo, regras do jogo que mudam, se aprofundam, se transformam) mas também de igualdade substantiva, então é preciso dizer com clareza que essa democracia é claramente incompatível com o modelo político, econômico e social que está sendo implantado no país (COUTINHO, 2002, p. 31).

Esta posição é congruente com o pensamento de Vieira (1992, p. 13) quando afirma que

Sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto real participação deles nos rendimentos da produção. Participar dos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição de renda, mas, sobretudo,

níveis crescentes de coletivização das decisões principalmente nas diversas formas de produção.

Considerando as perspectivas acima citadas, na análise de Coutinho (2002), aqueles que defendem projetos liberais (ou o liberalismo) só podem se autodeclarar democratas na medida em que minimizam e manipulam o sentido da palavra ‘democracia’.

Democratização também é um termo utilizado por Dryzek (1996). Para este autor, um dos principais objetivos da democracia é sempre produzir mais democracia e, por isso mesmo, ela não pode ser somente uma ordem política estabelecida. Para esse autor, a democracia torna-se mais substantiva e efetiva quando grandes esforços são feitos pelo governo no sentido de incluir grupos ou categorias em desvantagens. E é na sociedade civil que, segundo Dryzek (1996), a democratização consegue se constituir mais facilmente, por ser o lugar onde as pessoas vivem e resolvem seus problemas em conjunto.

Esse debate sobre ‘democratização’ do estado e da sociedade, em geral, é importante na medida em que propicia um diálogo mais aprofundado da sociedade que se tem e da sociedade que se quer construir. Para Gugliano (2004, p. 281), “(...) Esta abrangência nem sempre é muito clara, até porque quando se fala em democracia, geralmente, o que muitos querem dizer é regime político democrático, enfim, uma forma de governo baseada em prerrogativas básicas que, pelo menos na teoria, todos conhecemos”.

Sem entrar no mérito das ‘tendências’ ideológicas a que os autores citados acima se filiam, entendemos que eles se aproximam quando apontam (e apostam) na ‘democracia’ como um processo em constante construção e que pode ser traduzido como democratização.

A democracia como um processo ‘aberto’, histórico, inacabado, reforça a importância das observações da professora Marilena Chauí (2007, p. 214) sobre democracia:

A democracia é difícil, subversiva, como dizia Bobbio, quando não cessa de pôr em questão suas instituições. Esse questionamento permanente do instituído, pelo qual a sociedade democrática é plenamente histórica (e não o fim da história), é o que se entende por admissão da realidade dos conflitos. Dizer que o conflito é contradição e não oposição significa dizer que ele instaura uma forma de sociabilidade sempre questionável e questionada; significa, também, reconhecer que as divisões sociais não serão abolidas numa sociedade futura, mas que, por existirem, nem por isso serão legitimadas e legalizadas por mecanismos que as dissimulem. Não se trata de supor que a sociedade se tornará transparente, mas sim que não poderá dissimular seus conflitos. Precisarão trabalhá-los e recriar-se. É isto que a faz livre ou autodeterminada.

A ‘democratização’, então, é defendida como um processo importante no sentido de propiciar cada vez mais ‘participação’ nos processos decisórios em uma sociedade, governo, gestão pública e gestão escolar que almeja ser/permanecer democrática.

## 1.2 ‘Participação’ nas teorias democráticas

Considerando que não há uma única concepção de democracia (BOBBIO, 1986; CHAUI, 2007; MIGUEL, 2005; PATEMAN, 1992), principalmente em função da existência de diferentes grupos que promovem a “(...) sua ressemantização adequando seu significado aos interesses que defendem” (MIGUEL, 2005, p. 5), faz-se necessário indagar sobre as concepções que a sustentam e o lugar que reservam à participação – esta, por muitas vezes, tratada como complementar ou mesmo como sinônimo de democracia.

A temática da ‘participação’ tem sido objeto de investigação de muitos autores<sup>41</sup> porque, em síntese, “(...) a democracia necessita da participação dos cidadãos, detentores originários do poder político” (SANTIN, 2007, p. 336).

Para Bobbio (2006), o direito de participar e poder escolher mediante alternativas concretas é que faz com que a democracia aconteça. Para o autor, primeiramente, os cidadãos deveriam ter o direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas; segundo, deveria haver regras de procedimento como o da maioria (ou, no limite, da unanimidade); e, finalmente, a terceira condição na qual seria preciso que aqueles que fossem chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir se colocassem diante de alternativas reais em condições de escolher entre uma e outra. Assim, ao procurar saber se haveria ou não o desenvolvimento da democracia, primeiramente, dever-se-ia investigar se haveria ou não um aumento dos espaços de participação do cidadão, conclui o autor.

Para Cabral Neto (1997), a questão da ‘participação’ ganha força, principalmente, a partir das disputas que se estabeleceram entre democracia direta (considerada como a dos antigos) e democracia representativa (considerada como a dos modernos), onde o povo não

---

<sup>41</sup> Avritzer; Pereira (2005); Avritzer (2007b); Bobbio (1986, 2006); Cabral Neto (1997); Chauí (2007); Costa (2001); Coutinho (2002); Cunha (2007), Demo (1988); Dryzek (1996); Faria (2008); Giddens (2001); Gohn (2001); Gugliano (2004); Gutmann; Thompson (2007); Lavallo *et al.* (2006); Manin (1995); Mendonça (2000); Miguel (2003, 2005); Pateman (1989, 1992); Santin (2007); Santos (2005); Urbinati (2006); Vieira (1992); Young (2006), entre outros.

participa diretamente da tomada de decisões sobre os temas de seu interesse, mas participa na escolha dos que terão o poder de decidir.

E como a ‘participação’ é tratada nas principais teorias democráticas? Na concepção liberal de democracia, a ‘participação’ para a maioria dos cidadãos fica restrita ao ato eleitoral na escolha daqueles que governarão, pois a democracia é entendida como um método de escolha de representantes para governar e participar das decisões políticas (BOBBIO, 2006; COUTINHO, 2002; CHAUI, 2007; COSTA, 2001; GUGLIANO, 2004; MIGUEL, 2005; PATEMAN, 1992).

O ponto de partida para a concepção liberal de democracia é a doutrina de Joseph Schumpeter<sup>42</sup>, que definiu a democracia como sendo uma maneira de gerar uma minoria governante legítima, formada mediante a luta competitiva pelos votos do povo. A este, a cada quatro ou cinco anos, cabe votar e, no intervalo entre as votações, obedecer às ordens que imaginavam emanar da sua vontade por conta da eleição. Nas palavras do autor, “(...) o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (SCHUMPETER, 1984, p. 336). Esse modelo schumpeteriano, na visão de Miguel (2002, p. 502),

(...) é um retrato bastante fiel dos regimes políticos ocidentais, que permite que eles se apresentem como verdadeiras democracias. Mas é, de fato, um rebaixamento do ideal democrático. Significa a negação da possibilidade de qualquer forma substantiva de soberania popular. A participação do cidadão comum é reduzida ao mínimo, ao ato de votar.

Nesta perspectiva de democracia, o processo eleitoral “(...) deixa de ser um meio para a realização da democracia (o governo do povo), para ser a democracia em si” (MIGUEL, 2002, p. 503). Assim, o voto aparece como o principal instrumento no método democrático e as eleições são vistas como o principal “(...) controle sobre os líderes. A reação dos líderes às reivindicações dos que não pertencem à elite é segurada em primeiro lugar pela sanção de perda do mandato nas eleições; as decisões dos líderes também podem sofrer influências de

---

<sup>42</sup> Essa concepção liberal de democracia surgiu da tentativa de Schumpeter de desmistificar alguns autores (Mosca, Pareto e Michels, entre outros) que, resumidamente, tentaram demonstrar a impossibilidade da efetivação de um regime democrático porque a política seria sempre feita por elites, por minorias (COUTINHO, 2002). O recado dado por esses autores, à época, segundo Miguel (2003, p. 127), era “(...) as promessas do movimento democrático e socialista nunca seriam concretizadas” e “(...) que a democracia, enquanto ‘governo do povo’, é uma fantasia inatingível” (MIGUEL, 2002, p. 485).



grupos ativos, que pressionam nos períodos entre as eleições” (PATEMAN, 1992, p. 25).

Ademais, “(...) ao dar fundamento teórico aos regimes eleitorais que chamam a si mesmos de democracia, Schumpeter e seus seguidores buscam neutralizar aqueles que reivindicam um regime mais participativo e igualitário” (MIGUEL, 2002, p. 506). Paradoxalmente, para Coutinho (2002, p. 19), Schumpeter foi um dos primeiros pensadores liberais a valorizar e a minimizar, ao mesmo tempo, a expressão ‘democracia’ quando a transforma em um método peculiar de selecionar, por meio de eleições periódicas, o grupo da elite que conservará a ordem existente.

Assim, a fórmula schumpeteriana, além de reduzir as ideias originais da democracia, reduz a democracia ao governo de uma elite. Sendo assim, “(...) a participação popular passa a ser vista como uma ameaça ao governo democrático que terá a função de proteger os cidadãos contra a tirania, ou seja, garantir a liberdade dos indivíduos que podem e devem exercê-la através da discussão. Voto e discussão definem os limites da participação” (COSTA, 2001, p. 97).

Desta forma, na concepção liberal, o único meio de ‘participação’ aberto (supostamente) a todos os cidadãos é o voto para o(s) líder(es), pois “(...) A soberania do eleitor consiste em escolher periodicamente entre os competidores (fornecedores das ‘cestas’ de bens políticos) que se apresentam no mercado político aquele supostamente mais qualificado para governar” (SILVA, 2003, p. 14).

Como resultado dessa perspectiva liberal de democracia, corroborando as observações críticas de Coutinho (2002), há acomodação e redução da democracia a um método de escolhas de governantes. Para os defensores da concepção liberal, a ‘participação’ deve ser exatamente aquela necessária para a manutenção de um sistema estável, não deveria crescer acima desse mínimo e não precisaria contar com a participação de todos os cidadãos que, no limite, são considerados em sua grande maioria como desinteressados, apáticos em relação à política e propensos a atitudes não democráticas que poderiam enfraquecer o próprio método democrático. Enfim, na vertente liberal, a participação do povo perde centralidade, pois

(...) o que importa é a participação da elite minoritária e não a participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política que é vista como a principal salvaguarda contra a instabilidade. Ao que tudo indica, não ocorreu aos teóricos recentes imaginar por que deveria haver uma correlação positiva entre

apatia, reduzido sentimento de eficácia política e baixo status sócio-econômico (PATEMAN, 1992, p. 138-139).

A ‘apatia’ é tomada pelos teóricos da democracia liberal como algo dado, ‘naturalizado’ e não construído e forjado ao longo da história. Na concepção liberal prevalece o argumento de que pessoas e grupos de condição socioeconômica baixa, além de participarem pouco, tenderiam a apresentar personalidade ‘autoritária’, colocando em risco a estabilidade do sistema democrático. Este argumento é problematizado por Pateman (1992) quando afirma que aprendemos a participar, participando, e por Silva (2003, p. 10) ao afirmar que “(...) sem experiências participativas em outras esferas da sociedade, não é possível gerar um governo democrático” e “(...) que o sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo”.

Para Pateman (1992, p. 139), “(...) as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não-democráticas por parte do indivíduo”. Isto é, se aqueles que acabam de chegar à arena política tivessem sido previamente ‘educados’ para a democracia, sua participação não representaria perigo algum para a estabilidade do sistema.

Além disso, a ‘participação’ ensejada pelos teóricos da democracia liberal apresenta outro problema: o reforço à ideia (fictícia) de que todos os cidadãos são iguais perante a lei e de que todos gozam das mesmas liberdades, isolando a política em relação aos outros aspectos sociais, colocando as desigualdades entre parênteses, em suspensão (MIGUEL, 2005; PATEMAN, 1992). Essa igualdade legal não tem sustentação na vida prática, pois “(...) as desigualdades materiais e simbólicas transbordam para a arena política, contribuindo para impedir que determinados grupos tenham acesso pleno a ela ou nela sejam capazes de promover eficazmente seus interesses” (MIGUEL, 2005, p. 10). Desta forma,

A igualdade que está na base do pensamento liberal é a igualdade jurídica, a igualdade de oportunidade, a qual prevê a equidade dos pontos de partida e não dos pontos de chegada. O direito do cidadão é o direito à igualdade de oportunidade. Seu objetivo é eliminar o privilégio hereditário. É o direito de todos de mostrar e desenvolver diferenças ou desigualdades; o direito igual de ser reconhecido como desigual (CABRAL NETO, 1997, p. 294).

Se, para a concepção liberal de democracia, a igualdade relevante é a igualdade perante a lei, ou seja, reconhece-se um conjunto de direitos e liberdades para todos os cidadãos, para outras correntes democráticas e seus teóricos faz-se necessário considerar e

incorporar outros aspectos nessa discussão. Por exemplo, para os deliberacionistas é importante que se tenha igualdade no debate público e que este seja aberto às múltiplas vozes; para a democracia participativa é importante que haja uma igualdade substantiva nas condições materiais (MIGUEL, 2005). Outro problema da concepção liberal, destacado por Miguel (2005), está na redução da política a um processo de escolha no qual, por uma premissa metodológica, considera-se que todos os cidadãos tenham clareza de seus interesses, descartando a possibilidade de construção de novos interesses.

Diferentemente da concepção liberal, na corrente deliberativa, a ênfase na questão da participação estaria assentada no critério de legitimidade, pois “(...) as decisões políticas devem ser tomadas por meio do debate público por aqueles que estarão submetidas a elas. A sociedade civil ocuparia, aqui, lugar de destaque por impulsionar, reivindicar e mediar estes debates” (LÜCHMANN, 2007, p. 186).

As principais ideias da democracia deliberativa advêm do pensamento de Jürgen Habermas. Para Avritzer e Costa (2004), Habermas rompe com a noção de democracia como simplesmente um sistema de constituição de governos ao ressaltar a importância da participação dos cidadãos em processos racionais de discussão e deliberação na esfera pública – considerada como espaço dialógico e interativo existente entre a esfera privada e o Estado. Resumidamente, Habermas coloca a questão da participação no centro de sua teoria de democracia ao demonstrar que a esfera pública é uma “(...) órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, estabelecendo a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro” (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 708).

Por sua vez, Gutmann e Thompson (2007, p. 23) definem a democracia deliberativa como

(...) uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam suas decisões, em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de atingir conclusões que vinculem no presente todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura.

Esta definição apresenta quatro grandes aspectos: (1) necessidade de justificar decisões tomadas por cidadãos e seus representantes; (2) os motivos dados deveriam ser acessíveis a todos os cidadãos aos quais eles são endereçados; (3) a decisão tomada deve estar

vinculada a certo período de tempo; (4) continuidade do debate (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 17-22). Isso porque a democracia deliberativa defende que se mantenha aberto o diálogo e que os cidadãos possam avaliar e criticar as decisões tomadas que devem ser sempre provisórias no sentido de estar aberta para ser questionada em algum momento no futuro (GUTMANN; THOMPSON, 2007). Assim, o objetivo geral da democracia deliberativa é fornecer a concepção mais justificável para lidar com a discordância moral na política, pois “(...) os motivos pretendem tanto produzir uma decisão justificável, quanto expressar o valor do respeito mútuo” (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 20).

Ao buscar esse objetivo, ainda segundo esses autores, a democracia deliberativa serve a quatro objetivos relacionados: o primeiro é promover a legitimidade das decisões coletivas; o segundo, encorajar as perspectivas públicas sobre assuntos públicos; o terceiro, promover processos mutuamente respeitáveis de tomada de decisões; o quarto e último, ajudar a corrigir os erros que os cidadãos e agentes públicos cometeram quando tomam decisões coletivas. Este último objetivo reforça a proposição de que os teóricos da democracia deliberativa se preocupam com os processos anterior e posterior à tomada de decisões e, fundamentalmente, preocupam-se com o quão inclusivos venham a ser esses processos.

Como em qualquer outra concepção de democracia, as eleições, também na democracia deliberativa, devem ser realizadas, pois é nelas que os cidadãos expressam sua vontade sem revelar os motivos para tal. Nessa situação, em que o ‘voto’ é o definidor da decisão, os democratas deliberativos chamam atenção para o caráter provisório da decisão, pois, como dito, defendem um diálogo contínuo, contrapondo-se ao caráter finalista daquela. Em outras palavras, na democracia deliberativa há, sim, procedimentos (como os eleitorais), mas que sozinhos são insuficientes e podem até gerar resultados injustos. Por exemplo, a regra da maioria, tomada como mero procedimento, pode resultar em discriminação contra as minorias, resultados esses que não deveriam ser justificáveis em nenhuma teoria democrática adequada (GUTMANN; THOMPSON, 2007). Por isso, faz-se necessário seguir além do processo e considerar que direitos fundamentais como liberdade de crença, não discriminação racial, entre outros, precisam ser assegurados juntamente com os direitos relacionados aos aspectos procedimentais da democracia, como o direito de voto. Arelado a isso, espera-se que

os representantes não apenas decidam entre si mesmos, mas que também deem ouvidos e se comuniquem com seus representados (GUTMANN; THOMPSON, 2007).

São três os pressupostos que orientam as formulações acerca da democracia deliberativa, segundo Cunha (2007, p. 139): primeiro, a legitimidade das decisões coletivas deriva de procedimentos deliberativos dos quais participam aqueles que possivelmente serão afetados pelas decisões; segundo, “(...) é possível, mesmo em contextos sociopolíticos complexos, ampliar espaços e/ou possibilidades de participação e deliberação políticas pelos cidadãos, melhorando a qualidade da democracia”; e, finalmente,

Um terceiro pressuposto é o de que a democracia deliberativa se concretiza em instituições que articulam sociedade e Estado, onde os procedimentos possibilitam o uso do raciocínio público, da argumentação pública livre, da cooperação e da justificação das decisões por meio de razões mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos com o estabelecimento de compromissos na solução de problemas coletivos. As decisões se legitimam por serem coletivas, podendo incorporar as diferentes perspectivas apresentadas, e por isso mesmo, ainda que vinculem todos no presente, são possíveis de serem desafiadas no futuro (CUNHA, 2007, p. 139).

Nesse sentido, a democracia deliberativa rompe com a corrente liberal por entender que os indivíduos constroem e reconstróem suas preferências e que as decisões devam ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, em fóruns amplos de debate e negociação (ARAÚJO, 2004; AVRITZER, 1999, 2000; CUNHA, 2007; GUTMANN; THOMPSON, 2007; LÜCHMANN, 2007; MIGUEL, 2005). De forma geral, ‘deliberação’ pode ser entendida como um processo de discussão e argumentação seguido de tomada de decisão (AVRITZER, 2000).

A democracia deliberativa constitui-se, portanto,

(...) como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública, tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e *dialógico*, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal (LÜCHMANN, 2007, p. 186).

Embora de forma mais sutil do que na vertente liberal, a política na perspectiva deliberativa aparece como uma atividade instrumental ao postular uma “(...) fórmula legítima de produção de decisões coletivas – legítimas por preencher seus próprios critérios, de inclusão de todos os envolvidos e de ausência de desigualdade formal e de coação –, mas ignora vieses que viciam seus resultados” (MIGUEL, 2005, p. 19). O argumento do autor é simples: se a igualdade formal, defendida pela concepção liberal, em que cada indivíduo tem

um voto, não garante paridade de influência política, da mesma forma, o mero acesso de todos à discussão, pretendido pelos deliberacionistas, por si só não é suficiente para neutralizar a maior capacidade de alguns cidadãos (mais poderosos) de promoverem seus interesses – pois os mais pobres, geralmente, são também aqueles que mais provavelmente estão ausentes de experiências participativas e deliberativas e tendem a ter menor eficácia discursiva frente aos setores mais privilegiados. Esta crítica problematiza, principalmente, um dos requisitos considerados fundamentais para o funcionamento da democracia deliberativa, qual seja, “(...) as partes que deliberam entre si são formal e substantivamente iguais” (COSTA, 2001, p. 108-109).

A aposta no diálogo e no entendimento mútuo, face a face, para resolver as questões da coletividade na busca do consenso, defendidos pelos teóricos da democracia deliberativa, também apresenta fragilidades na sua efetivação porque nas sociedades contemporâneas extensas e populosas há ainda uma “(...) impossibilidade prática de efetivação de um debate envolvendo todos os interessados” (MIGUEL, 2005, p. 15). Evidentemente, a participação direta dos cidadãos no processo de elaboração de políticas seria a forma mais desejável para tal.

Entretanto, devido à quantidade de pessoas, localização geográfica, entre outros impeditivos, esse tipo de participação fica prejudicado. Assim, “(...) nas deliberações do mundo real, a totalidade ou certamente a maioria dos afetados não parece participar, tornando desta forma a democracia deliberativa vulnerável ao destronamento de suas pretensões de legitimidade” (DRYZEK, 2004, p. 41). Mas isso não impede que essa participação direta aconteça em muitos casos, como nas escolas, por exemplo, pois “(...) uma participação maior não apenas dá a oportunidade a um maior número de cidadãos de aproveitarem os benefícios de fazer parte da deliberação, mas também desenvolve as virtudes da cidadania, incentivando os cidadãos a considerar as questões políticas de uma maneira mais pública” (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 47).

O sistema escolar e as escolas, na perspectiva deliberativa, passam a ter uma importância significativa no processo de ‘preparação’ para a deliberação, pois

Escolas apoiadas pelo Poder Público e por ele reconhecidas deveriam ensinar aos futuros cidadãos o conhecimento e as habilidades necessárias para a deliberação democrática. Muito do mesmo conhecimento (entendimento de sistemas políticos,

história mundial e economia) e habilidades (alfabetização, habilidade com números e pensamento crítico) também é o que as crianças precisam para se tornar cidadãos efetivos no mundo de hoje. Se as escolas não prepararem as crianças para deliberarem, outras instituições provavelmente não o farão (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 52).

Nesse sentido, os democratas deliberativos argumentam que “(...) uma parte importante da educação democrática é aprender como deliberar bem o suficiente para manter os representantes responsabilizáveis” (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 52). Desta forma, em uma sociedade civil que forneça poucos espaços de prática para a deliberação política, os cidadãos estarão menos aptos a serem politicamente efetivos.

De todo modo, a democracia deliberativa, ao considerar a importância do diálogo constante e aberto, a justificação pública, a busca de argumentos sensatos para os cidadãos e seus representantes, dentre outros aspectos, pode minimizar os efeitos discriminatórios de diferenças sociais, raciais e sexuais. A implementação de novas instituições deliberativas pode “(...) democratizar as estruturas do Estado a partir da inclusão política e social de novas vozes” (FARIA, 2008, p. 9).

Por seu turno, a democracia participativa defende o aumento da participação dos cidadãos para além do momento da eleição, como defendido pela vertente liberal, e propõe avançar na construção de desenhos institucionais que incrementem a participação popular na política. A grande preocupação dos teóricos da democracia participativa, em especial para Crawford Brough Macpherson (1978) e Carole Pateman (1989, 1992), é como promover a maior participação possível dos cidadãos na condução política da sociedade. Nas palavras de Macpherson (1978, p. 101), “(...) o principal problema quanto à democracia participativa não é quanto a fazê-la funcionar, mas como atingi-la”. Nesse sentido, o autor vai se indagar sobre os obstáculos que impedem de chegar à democracia participativa e que precisam ser removidos. Grosso modo, o autor chama a atenção para a necessidade de mudança na consciência do povo, “(...) do ver-se e agir como essencialmente consumidor, ao ver-se e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade” (MACPHERSON, 1978, p. 101), dentro de um ambiente mais comunitário, de um senso maior de comunidade e uma diminuição significativa da grande desigualdade socioeconômica existente. A remoção desses obstáculos poderia contribuir para o funcionamento de uma democracia participativa.

Contrapondo-se ao modelo liberal de democracia, Macpherson (1978, p. 110) propõe

(...) um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base (...) Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para setores próprios desses segmentos territoriais.

Esse modelo “(...) enfatiza os movimentos sociais e, portanto, apoia-se na ampliação do espaço político pela sociedade civil” (CHAUI, 2007, p. 147), apresentando as seguintes proposições como condições sociais para a sua efetivação:

a) mudança da consciência popular, que passa a ver-se não mais como consumidora, mas como agente e executor que desfruta de suas próprias decisões. Trata-se do sentimento de comunidade; b) grande diminuição da atual desigualdade social e econômica, na medida em que a desigualdade, motor da coesão da ordem capitalista; c) estimular procedimentos pelos quais se viabilizem as propostas de Marx (ditadura do proletariado) e de Stuart Mill (alargamento das franquias e aumento da participação) numa democracia participativa. Esses procedimentos seriam: associações de bairro e de vizinhança, lutas pela melhoria da qualidade de vida (poluição, transportes, comunicações, escolas, saneamento), pela liberdade de expressão, pelos direitos das minorias (sexuais, raciais, coloniais), pela gestão das empresas pelos trabalhadores. Enfim, lutas onde os sujeitos não se vejam como consumidores, mas como produtores; d) enfatizar o peso do ônus social trazido pelo crescimento do capitalismo, as dúvidas quanto às capacidades do capitalismo financeiro para satisfazer necessidades aumentadas pela desigualdade, a consciência dos prejuízos causados pela apatia política.

Essa ampliação das oportunidades de participação geraria, segundo Macpherson (1978), um salto na qualidade da representação.

Por seu turno, Carole Pateman (1989, 1992) enfatiza a importância da introdução de instrumentos de gestão democrática na esfera da vida cotidiana, sobretudo nos locais de trabalho, como estratégia de se efetivar a democracia.

Ainda, os defensores (teóricos) da democracia participativa destacam a necessidade de ampliação dos espaços de decisão coletiva na vida diária dos cidadãos por defenderem a prerrogativa de que se aprende a ser democrático cotidianamente e, por isso mesmo, propõem desenhos institucionais que favoreçam a vivência da democracia no dia a dia, combinando mecanismos representativos com a participação popular na base. Ademais,

(...) a ‘participação’ pregada pelos teóricos da democracia participativa está vinculada a um sentido mais forte da palavra – significa o acesso a locais de tomada final de decisão, isto é, implica a transferência de alguma capacidade decisória efetiva do topo para a base. Parte importante das decisões ainda seria tomada por delegados eleitos, é claro, mas a teoria pressupõe que a experiência na gestão direta de poder na base amplia a capacidade de compreensão acerca da política em geral e



de escolha dos representantes (MIGUEL, 2005, p. 28).

Nesse sentido, o sufrágio universal é insuficiente para promover a qualificação dos cidadãos, que deve ser incentivada também por outros mecanismos de participação nos espaços da vida cotidiana – família, bairro, escolas, locais de trabalho etc. (MIGUEL, 2005). Os espaços de trabalho, como a

(...) indústria e outras esferas fornecem áreas alternativas, onde o indivíduo pode participar na tomada de decisões sobre os assuntos dos quais ele tem experiência direta, cotidiana, de modo que quando nos referimos a uma ‘democracia participativa’ estamos indicando algo muito mais amplo do que uma série de ‘arranjos institucionais’ a nível nacional (PATEMAN, 1992, p. 51-52).

Desta forma, a corrente participacionista rompe com a ideia de que só a elite teria condições de agir politicamente, como defendido pela concepção liberal, e ainda aposta que todos os cidadãos têm potencial para entender e ter um papel ativo na discussão e na gestão dos negócios públicos por estabelecerem que “(...) a participação desenvolve atitude de cooperação, integração e comprometimento com as decisões, bem como aumenta o senso de eficácia política” (SILVA, 2003, p. 18).

Entretanto, para Miguel (2005), a aposta dos participacionistas é excessiva considerando que “(...) os estudos sobre processos de tomada de decisão em nível local revelaram certas disfunções, bem como a permanência de desigualdades, que a teoria em geral ignorava” (MIGUEL, 2005, p. 27). De todo modo, “(...) É a ênfase nesse aspecto da participação e sua posição no centro de suas teorias que constituem a contribuição distintiva dos teóricos da democracia participativa para a teoria democrática como um todo” (PATEMAN, 1992, p. 35).

Ao valorizar a participação (quantitativamente e qualitativamente), os participacionistas não almejam simplesmente a retomada da democracia direta em detrimento da participação indireta, mas, sim, propõe arranjos institucionais que apontam “(...) para a possibilidade de aprimoramento da representação por meio da qualificação política dos cidadãos e das cidadãs comuns” (MIGUEL, 2005, p. 25).

A participação ensejada em outras esferas da sociedade como forma de estabelecer e manter o Estado democrático – entendido não apenas como o conjunto de instituições representativas nacionais, mas como a sociedade participativa – envolve planos de ação para atingir a democracia política, por meio da educação pública, que dependem da participação

em muitas esferas da sociedade (PATEMAN, 1989). É, principalmente, com as ideias dessa autora que desenvolveremos mais especificamente, na próxima seção, a temática da participação por entender que as mesmas contribuem com as análises e discussões sobre a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão escolar das unidades da RME/BH.

### **1.2.1 Participação: significados, tensões e possibilidades**

A popularidade e a diversidade de sentidos e usos atribuídos ao termo ‘participação’ fazem com que Pateman (1992) indague sobre o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável. Para a autora, o uso generalizado do termo ‘participação’, em muitos casos, tem provocado o esvaziamento do seu conteúdo “(...) por diferentes pessoas para se referirem a uma grande variedade de situações” (PATEMAN, 1992, p. 9).

A ‘participação’, segundo Gohn (2001, p. 14), tem uma longa tradição de estudos e análises, particularmente nas Ciências Políticas, assumindo sentidos e significados ao longo da história: “(...) dependendo da época e da conjuntura histórica, [a participação] aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc.” e pode ser compreendida de formas variadas também em virtude dos paradigmas que a alicerçam.

De acordo com Gohn (2001), a participação pode ser analisada em três níveis: o conceitual, o político e o da prática social. No primeiro, ela seria conceituada a partir do paradigma teórico em que se fundamenta. No segundo, seria associada a processos de democratização em curso ou ao processo para a sua obtenção. O terceiro está relacionado “(...) ao processo social propriamente dito; tratam-se das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento” (GOHN, 2001, p. 14).

No nível conceitual, desenvolvido e analisado pela autora, existem algumas formas ‘clássicas’ de abordagem da participação, a saber: “(...) a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática” (GOHN, 2001, p. 15). Por sua vez, ao longo dos anos, essas formas geraram outras abordagens: liberal/comunitária, liberal/corporativa; autoritária (de direita e da esquerda); revolucionária (gradual ou por ato de força); e democracia/radical. Na concepção liberal, segundo Gohn (2001, p. 15), a participação objetiva o fortalecimento da

sociedade civil frente ao Estado, “(...) não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado”, pois

A interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas. Neste paradigma, as principais ações devem se dirigir para evitar os obstáculos burocráticos a participação, desestimular a intervenção governamental e ampliar os canais de informações aos cidadãos de forma que eles possam manifestar suas preferências antes que as decisões sejam tomadas.

Por seu turno, a “(...) forma autoritária da participação é aquela orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política” (GOHN, 2001, p. 17), em que fundamentalmente a participação é incentivada de cima para baixo, como pode ser observado em muitos regimes autoritários de direita (Fascismo) e de esquerda (Socialismo). Ademais, essa forma autoritária de participação, ainda conforme a autora, pode ocorrer “(...) em regimes democráticos representativos como um derivativo, que é participação de natureza cooptativa” (GOHN, 2001, p. 17), quando se estimula de cima para baixo e visa diluir conflitos sociais.

Nas formas revolucionárias, a participação “(...) estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político” (GOHN, 2001, p. 18). Finalmente, nas formas democráticas a soberania popular é o princípio regulador e a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve (ou deveria se desenvolver) tanto na sociedade civil quanto em instituições políticas formais. Pode-se dizer que a participação é ensejada para toda a sociedade. Numa perspectiva mais radical, “(...) a participação objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações etc.” (GOHN, 2001, p. 19). A partir desses estudos, Gohn (2001, p. 26) constrói uma tipificação da participação política que apresenta três formas distintas:

(...) a presencial – forma menos intensa e marginal, com comportamentos receptivos ou passivos; a ativação – na qual um indivíduo desenvolve uma série de atividades a ele delegadas de forma permanente; participação (propriamente dita) – termo reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

Outras tipificações de participação foram formuladas ao longo do tempo. Por exemplo, Sani (1977, p. 888) considera que o cidadão “(...) pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque”.

Por sua vez, Demo (1988) defende que participação deveria ser conquista para significar que se trata de um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim a participação não pode ser considerada como dádiva e nem como concessão. Ao contrário, a participação somente se dá verdadeiramente se se constitui em uma conquista processual, pois

Não pode ser entendida como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro (DEMO, 1988, p. 18).

Embora o termo ‘participação’ seja muito usado, Pateman (1992, p. 94-95) nos adverte que o mesmo está carregado de imprecisões, “(...) abrangendo quase qualquer situação onde ocorra um mínimo de interação, a qual muitas vezes implica apenas o fato de um indivíduo particular estar presente numa atividade de grupo”. Muitas vezes, continua a autora, “(...) trata-se apenas de uma técnica a mais entre outras” (PATEMAN, 1992, p. 95) para persuadir as pessoas a aceitarem decisões já tomadas.

Nesse sentido, Kliksberg (1999, p. 25-26) ressalta que a participação tem triunfado mais no campo do discurso, visto que “(...) As pesquisas que se aprofundaram na prática da participação encontraram com frequência chamados a participar que não se configuram em abertura efetiva de portas, experiências iniciadas com amplas promessas, mas que ficam no ‘título’ inicial, frustrações pronunciadas de numerosas comunidades”. Essa distância entre o dito e o realizado, segundo o autor, tem algumas explicações, a saber: o eficientismo curto-prazista; o reducionismo economicista; o predomínio da cultura organizacional formal; a subestima dos pobres; a tendência à manipulação da comunidade; e, por fim, o problema do poder. No primeiro aspecto, o eficientismo curto-prazista questiona a participação em termos de custos e tempo. No segundo, as relações que mais importam são a de custo/benefício medido em termos econômicos; não considera outros aspectos como coesão social, clima de confiança, grau de organização e não leva em conta que os seres humanos agem motivados também por outros tipos de comportamentos que os fazem comprometer-se com causas, regras de conduta, entre outros. A visão hierárquica e autoritária de gestão, com prevalência

da ‘ordem’, da ‘hierarquia’ e do ‘mando’, é outra forma de resistência à participação. Esse comportamento pode ser traduzido pela expressão popular brasileira: ‘manda quem pode, obedece quem tem juízo’. Assim,

Quando se encomenda a organizações de tradição burocrática que ponham em ação projetos participativos, as resistências serão inúmeras e se expressarão por múltiplas vias. Essas organizações porão infinitos obstáculos, asfixiarão, à força de rotinas, as tentativas, fecharão as portas às iniciativas, desmotivarão continuamente os atores comunitários. Estarão definitivamente esperando o fracasso da experiência participativa para confirmar seu próprio modelo burocrático formal (KLIKSBURG, 1999, p. 28).

A subestima dos pobres é, em outras palavras, a aposta na incapacidade deles participarem e contribuírem em virtude da suposta ‘debilidade’ educativa e cultural, isto é, “(...) setores diretivos e profissionais das organizações que devem levar a cabo projetos por vias participativas têm uma concepção desvalorizadora das capacidades das comunidades pobres” (KLIKSBURG, 1999, p. 28), argumentando

Que necessitarão de períodos muito longos para sair de sua pobreza. Que suas lideranças são primitivas, que suas tradições são atrasadas, que seu saber acumulado é um fardo. Quando se parte de uma concepção desta ordem, está-se acionando a conhecida lei sociológica da previsão que se realiza por si só. Desconfiar-se-á das comunidades em todas as etapas do processo, limitar-se-ão suas opções reais de participar, ter-se-á uma tendência pronunciada a substituir sua participação por ordens de ‘cima para baixo’ para fazer as coisas funcionarem (KLIKSBURG, 1999, p. 28-29).

Este raciocínio tende a criar uma distância enorme entre a comunidade e os encarregados de promover a participação. Ao argumentarem que a comunidade é que não tem interesse em participar, condenam, assim, a participação ao fracasso. Não levam em conta que uma comunidade qualquer, apesar de carecer de recursos econômicos, “(...) sempre tem capital social. As comunidades pobres têm normalmente todos os elementos constituintes do capital social: valores partilhados, cultura, tradições, saber acumulado, redes de solidariedade, expectativas de comportamento recíproco” (KLIKSBURG, 1999, p. 29).

Além de apostarem nos argumentos acima, os responsáveis pela promoção da participação, em muitos casos, tendem a manipular a comunidade por meio de promessas de ampliação da participação que duram por pouco tempo, produzindo “(...) um enorme efeito de frustração. Os efeitos são graves. Não só a comunidade, resistindo, deixará de participar - e a experiência fracassará -, mas terá ficado altamente predisposta contra qualquer tentativa posterior, mesmo quando seja genuína” (KLIKSBURG, 1999, p. 28). E, por fim, a resistência

à participação também se dá pela dificuldade em compartilhar o poder, perpetuando as relações de dependência e controle entre aqueles que efetivamente deveriam incentivar a participação da comunidade ao invés de mantê-la subalterna, sob controle e passiva.

Na análise de Pateman (1992, p. 48-49), “(...) a participação dos indivíduos nos processos decisórios auxilia-o tanto no acolhimento das decisões efetivamente tomadas quanto o coloca psicologicamente mais ‘abertos’ a seus efeitos”. Essa autora argumenta que a própria experiência da participação desenvolve e forja a personalidade ‘democrática’, ou seja, “(...) as qualidades necessárias para o bom funcionamento do sistema democrático, e isso ocorrerá com todos os indivíduos” (PATEMAN, 1992, p. 88). 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 (PATEMAN, 1992). Assim, quanto maior for o número de áreas de participação do indivíduo, maiores chances ele terá de continuar participando por conta do seu efeito cumulativo produzido.

Nessa perspectiva, para Pateman (1992), a participação tem funções bem mais abrangentes e é fundamental para o estabelecimento e a manutenção do Estado democrático, entendido não apenas como o conjunto de instituições representativas nacionais, mas como a sociedade participativa. Destaca essa autora que a participação no nível local e em associações locais é crucial para que o indivíduo aprenda democracia. Portanto,

(...) a participação no local de trabalho atua como um ‘campo de provas’ para a participação na esfera política mais abrangente, da mesma forma a experiência da tomada de decisão no nível mais baixo da administração pode funcionar como um treinamento inestimável para a participação na tomada de decisões nos níveis mais altos (PATEMAN, 1992, p. 130).

E, conclui a autora, se o indivíduo ainda não tem controle sobre o mecanismo da política moderna, isto se dá menos pelo tamanho do Estado e muito mais pela falta de oportunidades de aprender os rudimentos do autogoverno em uma unidade pequena. Pois, “(...) Não aprendemos a ler ou escrever, a guiar ou nadar apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala” (MILL, 1963, p. 186 *apud* PATEMAN, 1992, p. 46).

Por isso, é importante fomentar a participação de tal forma que a

A sociedade pode ser vista enquanto um conjunto de vários sistemas políticos, cujas estruturas de autoridade têm um efeito importante sobre as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro deles; assim, para o funcionamento de uma política democrática a nível nacional, as qualidades necessárias aos indivíduos somente podem se desenvolver por meio de democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos (PATEMAN, 1992, p. 51).

Assim, ao participar na tomada de decisões, simultaneamente, “(...) o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado” (PATEMAN, 1992, p. 39). Portanto, a principal função da participação “(...) é educativa, considerando-se o termo ‘educação’ em seu sentido mais amplo” (PATEMAN, 1992, p. 38), “(...) tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1992, p. 61).

A função educativa da ‘participação’ tem suas origens em Rousseau e John Stuart Mill (PATEMAN, 1992). Para Rousseau, a participação política possui um caráter eminentemente educativo, pelo que o cidadão se aprimora na arte de identificá-la ao participar da busca pela vontade geral e, ao mesmo tempo, “(...) ele amplia o campo de interesse e perspectivas e desenvolve capacidades mais práticas para a participação política” (PATEMAN, 1992, p. 128) – seu efeito mais abrangente. O sistema ideal de Rousseau

(...) é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. Durante esse processo o indivíduo aprende que a palavra ‘cada’ aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e o privado encontram-se ligados (PATEMAN, 1992, p. 38).

Para Stuart Mill, o cidadão comum ampliaria seus horizontes ao participar da política porque, ao ser

(...) chamado a tomar parte no processo decisório, graças a seu direito de voto, o cidadão ou cidadã comuns teriam incentivos para ampliar seu conhecimento do mundo social, escapando dos estreitos limites de sua vida pessoal e de seu trabalho específico. O resultado se faria sentir não apenas na política, mas em todas as esferas da sociedade: pessoas com horizontes mais amplos seriam melhores profissionais (MIGUEL, 2005, p. 25).

Outras duas funções subsidiárias da participação são destacadas por Pateman (1992, p. 61): permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo e integrar o indivíduo a sua comunidade. Assim, conclui a autora, a participação promove e desenvolve

as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. Desta forma, nenhum homem ou grupo tentaria se colocar como senhor de um ou de outro. Todos seriam igualmente dependentes entre si e igualmente sujeitos à lei que eles mesmos criaram. Participando, o cidadão aumentaria o valor da sua liberdade, capacitando-se, cada vez mais, a ser seu próprio senhor. Participando, os cidadãos teriam mais controle sobre si e sobre as leis que criam porque

Tanto a sensação de liberdade do indivíduo quanto sua liberdade efetiva aumentam por sua participação na tomada de decisões, porque tal participação dá a ele um grau bem real de controle sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive. Caso seja necessário um sistema indireto, argumenta também Rousseau, a liberdade exigiria que o indivíduo exercesse uma boa dose de controle sobre os que executam as leis e sobre os representantes (PATEMAN, 1992, p. 40).

Não obstante, para que exista uma forma de governo democrática “(...) é necessário a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas” (PATEMAN, 1992, p. 61). Para que exista uma sociedade participativa, democrática, onde a participação se efetivasse verdadeiramente, certas condições são necessárias, como as destacadas por Rousseau (2008, p. 76):

(...) a respeito da igualdade, não se deve entender por essa palavra que os graus de poder e riqueza sejam absolutamente os mesmos, mas que, quanto ao poder, esteja acima de toda violência e não se exerça jamais senão em virtude da classe e das leis; e, quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar um outro, e nem tão pobre para ser constringido a vender-se: o que supõe, por parte dos grandes, moderação de bens e de crédito, e, do lado dos pequenos, moderação de avareza e ambição.

Apesar da teoria de Rousseau não exigir igualdade absoluta, o autor defendia que as diferenças existentes não deveriam conduzir à desigualdade política, pois “(...) Se as desigualdades no poder de decisão forem abolidas, haverá o enfraquecimento correspondente da justificativa para outras formas de desigualdade econômica” (PATEMAN, 1992, p. 143).

Assim, Rousseau postulava que houvesse uma interdependência entre os indivíduos como algo necessário para preservar a igualdade e a independência, pois “(...) a única política a ser aceita por todos é aquela em que os benefícios e encargos são igualmente compartilhados; o processo de participação assegura que a igualdade política seja efetivada nas assembleias em que as decisões são tomadas” (PATEMAN, 1992, p. 37). Dito de outra



forma, pode-se afirmar que ninguém em sã consciência iria dar o melhor de si sob um sistema que, de qualquer perspectiva moral, é absolutamente indefensável. Nesse sentido,

(...) grandes desigualdades de riquezas e de posição social, que resultavam em grandes desigualdades de educação, poder e controle do ambiente, são necessariamente fatais para qualquer democracia verdadeira, seja em política ou em outra qualquer esfera (PATEMAN, 1992, p. 56).

Para que a efetiva ‘participação’ aconteça, destaca a autora, as pessoas precisam estar de posse das devidas informações sobre as quais possam basear suas decisões.

A partir dos textos de Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G. H. Cole (considerados os principais precursores da vertente participativa) e de várias pesquisas sobre a temática da ‘participação’ em áreas alternativas da sociedade – isto é, para além da esfera governamental –, Pateman (1992) identifica três tipos de participação: o primeiro, refere-se à pseudoparticipação – situação em que só há apenas consulta por parte de uma autoridade; segundo, refere-se à participação parcial, quando muitos tomam parte no processo, mas só uma parte decide de fato; o terceiro e último, 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” (PATEMAN, 1992, p. 98).

De modo oposto à participação plena e à parcial, na ‘pseudoparticipação’ o indivíduo não tem nem o poder de influenciar na decisão e menos ainda o poder de decidir. Nesse tipo, o indivíduo tem a sensação de participar porque quem tem a autoridade permite que ele discuta e até questione as decisões tomadas, mas sem alterá-las. Fazer com que o indivíduo tenha a sensação de participar é uma estratégia usada para persuadi-lo na aceitação das decisões já tomadas e na sua manutenção dentro do grupo, da comunidade. Exemplificando,

(...) seria a situação na qual o supervisor, em vez de meramente informar os empregados sobre uma decisão, permite que eles a discutam e questionem o próprio supervisor, porém o objetivo dessa participação (...) não era o de estabelecer uma situação onde a participação (na tomada de decisões) ocorresse, mas o de criar um sentimento de participação por meio da adoção por parte do líder (supervisor) de uma certa abordagem ou de certo estilo; a ‘participação’, assim, ‘limitava-se a que os membros endossassem as decisões tomadas pelo líder, o qual... não é nem selecionado pelo grupo nem deve responder ao grupo por suas ações... o líder do grupo tem em mente um objetivo particular, e utiliza a discussão de grupo como um meio de induzir à aceitação desse objetivo’ (PATEMAN, 1992, p. 95).

Desta feita, a ‘participação’ ensejada no exemplo acima seria uma técnica de persuasão. Para Pateman (1992, p. 97), a “(...) ‘democracia’ muitas vezes é utilizada para descrever situações de pseudoparticipação ou mesmo simplesmente para indicar a existência

de uma atmosfera amistosa”. Apesar da ‘pseudoparticipação’ em nada afetar a estrutura geral em que o indivíduo se encontra, porque não há democratização de fato, essa atmosfera amistosa contribui para a integração dos indivíduos e para o acatamento das decisões já tomadas em outras instâncias.

Na participação parcial, o indivíduo estaria numa posição de influenciar uma decisão, mas não o poder efetivo de tomá-la, pois estar em posição de influenciar uma decisão não é o mesmo que estar em posição de (ter o poder para) determinar o resultado ou tomar essa decisão, isto é, “(...) a participação parcial é um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes” (PATEMAN, 1992, p. 97). Mesmo esse tipo de participação, para a teoria da democracia participativa, é favorável ao desenvolvimento de sentimentos de eficácia política, porque

As pessoas com o senso de eficácia política têm mais probabilidade de participar de política do que aquelas que carecem desse sentimento, e se descobriu também que subjacente ao senso de eficácia política está uma sensação geral de eficiência pessoal, que envolve autoconfiança na relação do sujeito com o mundo (PATEMAN, 1992, p. 66).

Na teoria da democracia participativa, “(...) a experiência da participação, de algum modo, torna o indivíduo psicologicamente melhor equipado para participar ainda mais no futuro” (PATEMAN, 1992, p. 65). Por isso que, nas recentes teorias de gerenciamento,

(...) a participação parcial nos níveis mais baixos pode se tornar uma prática bastante difundida entre as empresas bem geridas, no futuro, devido à multiplicidade de vantagens que ela parece trazer para a eficiência e a capacidade da empresa de se adaptar às mudanças e circunstâncias (PATEMAN, 1992, p. 140).

Assim, as oportunidades de participar, mesmo que parcialmente, podem ser relacionadas positivamente com o sentimento de competência política. Nas pesquisas analisadas por Pateman (1992), a autora observou que os indivíduos de baixo *status* socioeconômico tendem a ter uma sensação de eficiência política baixa (e a participar menos) quando comparada com indivíduos com maior *status* e experiências (relatos) de participação. Em outros termos, indivíduos ‘pobres’ e educados em múltiplos espaços sociais não democratizados, induzidos e educados na subserviência, tenderiam a não pleitear condições efetivas de participação. Para a autora, isso ocorreria mais em função das grandes desigualdades sociais, pois “(...) não poderia haver igualdade de poder político sem uma quantidade substancial de igualdade econômica” (PATEMAN, 1992, p. 56). Isto é, o

indivíduo sofre efeitos das áreas que interage cotidianamente e das decisões nelas tomadas; assim, dependendo da organização social que se insere, ele pode ser educado para a submissão ou para ser senhor de si. Somente com a participação em nível local e em associações locais o indivíduo poderia ‘aprender’ democracia’, dada a importância do efeito psicológico que a ‘participação’ tem sobre os participantes, como destacado por Pateman (1992). Assim, desvantagem econômica liga-se a desvantagens psicológicas, sugerindo

(...) que o baixo nível de demanda por participação em níveis mais altos no local de trabalho poderia ser explicado, pelo menos em parte, como um efeito do processo de socialização, o qual, seja através da noção adquirida pelo rapaz comum de sua futura função no trabalho, seja pelas experiências do indivíduo no interior do local de trabalho, poderia conduzir a ideia de que a participação nos níveis mais altos fosse ‘inatingível’ para muitos trabalhadores. Assim, a possibilidade de participação nos níveis mais baixos é crucial para que se responda à questão do número de trabalhadores que, a longo prazo, poderiam vir a aproveitar as oportunidades oferecidas por um sistema democratizado (PATEMAN, 1992, p. 142).

Ou seja,

(...) mesmo em uma situação onde as oportunidades de participação em níveis mais altos encontram-se abertas para o trabalhador comum, que foi socializado no sistema existente de estruturas de autoridade industrial e que continua não tendo oportunidades de participação no nível mais baixo todos os dias, noções tais como a eleição dos diretores em geral não são ‘acessíveis’ como o são para os trabalhadores de *status* mais elevado (PATEMAN, 1992, p. 112).

Por tudo o que foi dito, Pateman (1992, p. 147) defende que é possível “(...) dispor de uma teoria da democracia moderna, viável, que conserve como ponto central a noção de participação”, desde que as estruturas para além do governo sejam democratizadas. É o caso da área industrial, local onde o indivíduo moderno passa a maior parte do tempo da sua vida, com suas relações de superioridade e subordinação, é a mais ‘política’ de todas as áreas nas quais os indivíduos comuns interagem, e as decisões que ali se tomam exercem grande efeito sobre o resto de suas vidas. Por fim, para a autora, a principal

(...) justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas, de forma que existe um ‘*feedback*’ do *output* para o *input* (1992, p. 62).

Visto não ser possível analisar ‘participação’, bem como o princípio constitucional da gestão democrática, em abstrato (PERONI, 2008), neste estudo, à luz da tipificação elaborada por Carole Pateman (1992) sobre a participação (pseudoparticipação, participação parcial e participação total), entendo que a gestão escolar será mais ou menos democrática em virtude

do tipo de participação privilegiado no cotidiano escolar, em especial nos processos decisórios envolvendo a comunidade escolar.

## CAPÍTULO 2. GESTÃO PÚBLICA ORIENTADA PARA RESULTADOS: CONCEPÇÕES E CONTEXTOS

Aos problemas que emergem no âmbito da convivência social e que exigem iniciativas, os governantes respondem por meio de políticas públicas que preveem os tipos de serviços que serão ou não ofertados (SIMAN, 2005). Essas respostas governamentais, segundo Abranches (1987), nem sempre são fáceis de serem dadas por emergirem de um processo de escolhas sucessivas, envolvendo confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões das muitas forças sociais envolvidas no processo. Portanto, política pública decorre de uma decisão política, embora nem toda decisão política chegue a se constituir uma política pública, pois

A não decisão **não se refere à ausência de decisão** sobre uma questão que foi incluída na agenda política. Isso seria, mais propriamente resultado do emperramento do processo decisório. Não-decisão significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade (e, da mesma forma, ameaçam interesses) encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político - e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental (RUA, 2007b, s/p., grifo da autora).

É no processo de tomada de decisão – seja no momento da identificação do problema, seja na escolha da política pública para solucioná-lo, qualquer que seja, incluindo a não-decisão – que, segundo Siman (2005, p. 256), é possível conhecer a lógica que orientou esse processo, “(...) bem como a capacidade técnica e a postura política dos formuladores na definição dos mecanismos institucionais da sua execução”. São escolhas sustentadas por ‘teorias/concepções’ que direcionam os olhares dos atores formuladores de política, visto que toda decisão política ocorre em algum tipo de contexto que a influencia. Assim, compreender os fatores técnicos e políticos que condicionam a formulação de uma política permite, segundo Siman<sup>43</sup> (2005), identificar as variáveis que facilitam ou dificultam a sua implementação.

---

<sup>43</sup> Sua tese de doutoramento, **Políticas públicas**: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático, defendida em 2005 na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, teve como objetivo demonstrar, por meio de um exemplo empírico (PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação Profissional, do Governo Federal), a relevância teórica e prática da análise da fase da implementação. Entre outros aspectos, a autora chama a atenção para a fase da implementação como objeto de investigação e como fundamental para entender toda a dinâmica que caracteriza uma política pública. Além disso, considera

Assim, o presente capítulo, no geral, visa inventariar aspectos contextuais (consensos e dissensos) do surgimento da gestão orientada para resultados (GopR) e características desse modelo de gestão. Na primeira seção buscou-se contextualizar o surgimento da gestão gerencial e, ao mesmo tempo, destacar algumas questões pertinentes a esse modelo. A segunda seção visou pormenorizar os conceitos e as discussões que envolvem esse modelo. A terceira seção trouxe à baila algumas discussões sobre a política de ‘resultados’. A quarta e última seção objetiva compreender a temática da ‘participação’ no escopo da GopR.

## 2.1 Nova Gestão Pública: contextos

A gestão orientada para resultados (GopR) ou modelo gerencial aplicado à gestão pública<sup>44</sup> – que visa, segundo os gestores públicos que a tem adotado, à melhoria na prestação de serviços públicos que mais interessam aos cidadãos e à sociedade – poderia ser resumida na seguinte proposição: tornar a ação governamental mais eficiente e o “(...) mais próximo possível dos beneficiários, para eliminar as deficiências da máquina burocrática centralizada e garantir o gasto criterioso e eficiente dos recursos públicos” (BROOKE, 2010, p. 205).

O modelo gerencial aplicado à gestão pública está fortemente presente na retórica dos movimentos pela reforma do Estado (*New Public Management – NPM*) que tem início na década de 1980 nos países anglo-saxões, particularmente nos Estados Unidos da América (EUA) e na Inglaterra, e que se propaga para outros países, inclusive da América Latina, como é o caso do Brasil a partir dos anos 1990 (ABRUCIO, 1997, 1998, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1998a, 1998b; BROOKE, 2010; GOMES, 2009; COSTA, 2010a, 2010b; MOTTA, 1987).

Para Abrucio (2007, p. 11), a GopR se desenvolve em um cenário caracterizado por “(...) escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante”. Para este 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 cortar custos.

---

primordial na produção de uma política pública que os atores que implementarão as ações participem da fase da formulação, principalmente quando da tomada de decisões relativas à implementação da política.

<sup>44</sup> Gestão Pública e Administração Pública, neste estudo, serão tomadas como sinônimas.

Para Costa (2010b, p. 139), a *GopR* “(...) não nasceu apenas das cabeças bem pensantes do neoconservadorismo ou do neoliberalismo que inspiraram as plataformas políticas do *thatcherismo* ou da *reaganomics* nem da prática dos burocratas a serviço de um e outra, ou dos organismos internacionais que seguiram seus preceitos” e, menos ainda, deveria ser tratada como uma questão meramente técnica e pragmática de boas práticas de gestão. Ao contrário, para este autor, a *GopR* é fruto do amadurecimento de ideias que vinham sendo gestadas no meio acadêmico desde os anos de 1950 e seriam tributárias “(...) das heranças da nova economia institucional ou do neoinstitucionalismo econômico, da Teoria da Escolha Racional e de sua aplicação no esquema *agente x principal*, abordagens que muitas vezes se justapõem, se complementam e se confundem” (COSTA, 2010b, p. 139).

Nesse sentido, o autor destaca que a *NPM* “(...) pode aparecer, ao mesmo tempo, como um movimento de renovação da administração pública, de caráter pragmático, como uma ideologia a serviço do mercado e da livre-iniciativa ou como uma filosofia administrativa” (COSTA, 2010b, p. 153). Isto porque a própria administração pública se apresenta não só como teoria, como técnica e como prática; e muitas vezes, em nome da eficiência, faz valer prática por técnica, técnica por teoria e teoria por ideologia. Identificar e discernir essas diferenças são tarefas difíceis e complicadas e nem sempre exitosas, destaca o autor.

Por seu turno, para Paula (2005, p. 38), o modelo de *GopR* “(...) emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos”, que poderiam ser assim repertoriados: “(...) reduzir significativamente as atividades do governo, reduzir as expectativas dos grupos sociais, aumentar os recursos e os ingressos à disposição do Estado (inclusive com a reforma patrimonial) e, finalmente, reorganizar e simplificar as instituições governamentais” (COSTA, 2010a, p. 247).

Embora se fale, genericamente, em modelo gerencial, na visão de Abrucio (1997, 2007) não houve um modelo gerencial único e aplicado de forma uniforme na gestão pública, visto que o mesmo “(...) vem sofrendo uma série de mudanças e sendo adaptado aos países em que fincou raízes. Mas mesmo assim não é possível dizer que o *managerialism* se constitui num novo paradigma, no sentido de Thomas Kuhn, ou seja, um modelo que substitui por

completo o antigo padrão burocrático weberiano” (ABRUCIO, 2007, p. 37). Ao contrário, segundo esse autor, as discussões acerca do modelo gerencial tendem a ser complexas e, cada vez mais, ganham rumos novos, operando transformações no chamado ‘gerencialismo puro’, proporcionando respostas diversas à crise do modelo tradicional de gestão (burocrático weberiano). Em suas palavras,

A discussão em torno do modelo gerencial se tornou complexa e ganhou novos rumos a partir da metade da década de 80. Basicamente, duas transformações foram operadas no gerencialismo puro. Uma ligada à dinâmica intra-organizacional, priorizando os conceitos da flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade. A outra transformação foi mais radical e muito mais importante para remodelar o *managerialism*. Trata-se da adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores. É neste ponto que o modelo gerencial traz à tona o aspecto público da administração pública, sem no entanto abandonar o conceitual empresarial vinculado à eficiência e à busca da qualidade dos serviços (ABRUCIO, 1997, p. 12).

Corroborando a ideia de que o modelo de gestão (gerencial) das empresas privadas tem contribuições a dar à gestão pública, Osborne e Gaebler (1994, p. 22), após apresentarem algumas diferenças<sup>45</sup> entre o setor privado e o setor público, apostam numa reinvenção do governo e da gestão pública ao assumir a gestão orientada por resultados. É esta perspectiva de gestão gerencial que, segundo Abrucio (2007), tem orientado, no geral, a administração pública em muitos países, incluindo o Brasil: traduzir os objetivos da ação pública, ainda na fase de elaboração, em resultados a serem alcançados.

De forma esquemática, Gomes (2009, p. 69) lista as principais características da GopR:

- Alinhamento de expectativas de forma clara e transparente, entre todos os agentes políticos, externos e internos, sobre quais são as diretrizes e os objetivos da organização, por meio da tradução destes em resultados e metas a serem atingidas, o que inclui a definição de indicadores para sua apuração;
- Concessão de autonomias aos executores/implementadores das políticas públicas;

---

<sup>45</sup> Segundo Osborne e Gaebler (1994, p. 21-22), “(...) O governo é uma instituição fundamentalmente diferente da empresa. Os empresários são motivados pela busca do lucro; as autoridades governamentais se orientam pelo desejo de serem reeleitas. As empresas recebem dos clientes a maior parte dos seus recursos; os governos são custeados pelos contribuintes. As empresas normalmente trabalham em regime de competição; os governos usam habitualmente o sistema do monopólio. Os autores destacam que decisões dos governos devem ser tomadas sob um regime democrático enquanto os empresários decidem sozinhos ou, com os acionistas das empresas e sempre a portas fechadas; enfim, o objetivo de ambos é diverso, ou seja, o governo procura fazer ‘o bem’ e a empresa ‘fazer dinheiro’”. Essa última afirmativa, em meu entendimento, precisa ser problematizada visto que muitos políticos e governantes, financiados pelos setores privados, se candidatam e são eleitos justamente para garantir os interesses dos seus financiadores. Nesse sentido, as relações entre o setor público e o privado se misturam, contradizendo as observações dos citados autores.



- Contratualização de resultados, autonomias e sanções;
- Avaliação dos resultados e retro-alimentação do sistema de gestão para eventuais correções de rota, constituindo assim uma ferramenta gerencial;
- Fortalecimento de uma modalidade de *accountability* – cujos *principals* são tanto os cidadãos em relação aos políticos, quanto estes em relação à burocracia – baseada no desempenho mensurado a partir de indicadores de resultados;
- Modificação do comportamento autoreferido da burocracia, substituindo-o pela atenção a metas claras e contratualizadas.

De modo geral, reduzir gastos e aumentar a eficiência na prestação dos serviços parece ser o mote do gerencialismo (*managerialism*) e da *NPM* aplicado ao setor público, alterando o modelo de gestão tradicional considerado ineficiente, leia-se “(...) modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas” (ABRUCIO, 2007, p. 10), de estrutura rígida e centralizada, preocupado mais com o cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e com a observância das normas legais. Se no modelo tradicional a gestão pública se dava por meio de regras e normas rígidas e por uma estrutura de autoridade hierárquica, o modelo *GopR* pressupõe relações mais flexíveis, mais participação e mais autonomia decisória dos diversos níveis da hierarquia administrativa. Em síntese,

(...) a nova concepção de gestão pública tem como princípios, além do fortalecimento da participação com o entorno social da organização, a redução dos níveis hierárquicos de autoridade e a valorização das potencialidades técnicas dos membros da organização. O novo modelo de gestão de políticas públicas pressupõe a descentralização da autoridade, a desregulamentação das atividades (os gestores operam não apenas por meio de regras e normas, mas utilizando heurísticamente seus conhecimentos) e num contexto de autonomia de modo que os gestores possam pôr em prática políticas específicas em sua esfera de atuação, de modo eficaz e sem problemas de continuidade (SIMAN, 2005, p. 284).

Nesse sentido, Gomes (2009, p. 7) afirma que “(...) os objetivos e resultados claros permitiriam maior *accountability*, uma vez que o estabelecimento de indicadores de resultados e de metas traria mais transparência e permitiria relações mais inequívocas de controle e sanção. Esta maior susceptibilidade ao controle público contribuiria também para a eficiência”.

A ineficiência na gestão pública, segundo Motta (1987, p. 49), tende a ser justificada pela “(...) crença de que os dirigentes públicos agem ineficientemente por falta de bom senso e por desconhecimento de princípios elementares de gerência moderna” e que as mesmas poderiam ser corrigidas por meio de pequenas reformas organizacionais e treinamento dos gestores. Assim,

Consultores externos, nacionais e estrangeiros, têm a tendência de pensar que os dirigentes públicos podem ser significativamente mais eficientes do que são, simplesmente se lhes forem concedidos algum treinamento ou oportunidade de melhorar seu conhecimento gerencial. Analogamente, funcionários e técnicos de nível superior que trabalham diretamente subordinados a esses dirigentes também pensam que poderiam ser mais eficientes que seus chefes imediatos se estivessem na posição deles. Essa crença decorre do fato de que consultores externos, funcionários e técnicos de nível hierárquico superior tendem a analisar e avaliar o desempenho de seus superiores em uma perspectiva essencialmente técnica (MOTTA, 1987, p. 49-50).

Para este autor, essas ideias são reducionistas por desconsiderar outras dimensões da gestão, como a dimensão política e, principalmente, por propor reprodução de práticas de gestão que não considera o contexto sociopolítico e cultural em que ela acontece.

## 2.2 Nova Gestão Pública: eficiência, eficácia, efetividade

O termo eficiência, na literatura, via de regra, é acompanhado das definições diferenciadoras e complementares de eficácia e de efetividade (GOMES, 2009). Isto é, eficiência tem se definido

(...) como o balanço entre os objetivos atingidos e os recursos utilizados para tal; por eficácia, entende-se a constatação se os objetivos foram alcançados no nível de qualidade esperado; e no caso da efetividade, avalia-se se os resultados pretendidos, em termos de efeito social ou econômico, foram atingidos, mas 'sem' preocupações quanto aos recursos despendidos (GOMES, 2009, p. 20).

Esta diferenciação, segundo o autor, a rigor, depende dos objetivos a serem considerados.

Se, por exemplo, a iniciativa em análise pretende 'construir escolas', a eficácia será avaliada pela observação do produto físico da ação: a escola. A eficiência, pelo cálculo da relação entre os recursos gastos e o produto executado. A efetividade pode ser avaliada como o efeito que essa escola trouxe para o nível de escolarização da população alvo ou para o desempenho em exames de avaliação de proficiência (GOMES, 2009, p. 20).

Diferentemente, continua o autor, por exemplo,

(...) se o objetivo passa a ser expresso como 'aumentar o nível de escolarização da população alvo', a eficácia passa a ser a medida de um objetivo intermediário que visa a atingir aquele resultado, a rigor, que visa a atingir a própria efetividade, sendo a construção física da escola apenas um produto intermediário. Nesse caso, uma política pública ou uma ação poderia ser considerada eficiente somente se se referisse à efetividade; no nosso exemplo, ao aumento da escolarização (GOMES, 2009, p. 20).

Isto posto, seria possível afirmar que uma ação pública foi eficiente, mas não eficaz ou efetiva? Para Gomes (2009, p. 20), não faz sentido fazer tal afirmativa, pois isso implicaria

em “(...) aceitar que a ação não alcançou os produtos objetivados (eficácia) ou os resultados (efetividade), condição necessária para realizar o balanço com o conjunto de recursos utilizados, com o qual então se calcula a própria eficiência”. Em outras palavras, para esse autor, a eficiência seria o balanço entre os objetivos atingidos e os recursos utilizados.

Não obstante, seguindo o raciocínio acima, seria possível dizer que uma política foi eficaz ou efetiva, embora ineficiente. Isto é, aceitando que eficiência remete à relação custo-benefício, uma determinada ação pública pode atingir os resultados esperados, mas o excesso de dispêndios – gastos financeiros e humanos – pode torná-la pouco eficiente (se gasta muito para fazer pouco). Assim, em tese, seria mais eficiente a ação pública que promovesse os resultados esperados com menos gastos.

Nesse sentido, para Motta (1990, p. 230), por exemplo,

(...) eficiência refere-se ao cumprimento de normas e à redução de custos. Sua utilidade é verificar se um programa público foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo-resultado. Eficácia refere-se ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços e sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade. A efetividade, por sua vez, refere-se ao efeito da decisão pública e sua utilidade é verificar se o programa responde adequadamente às demandas, aos apoios e às necessidades da comunidade.

Em síntese: eficiência é saber como aconteceu; a eficácia, o que aconteceu; a efetividade, que diferença faz. Assim, a efetividade refere-se ao efeito da decisão pública, e sua utilidade é verificar se o programa responde adequadamente às demandas, aos apoios e às necessidades da comunidade. Por sua vez, a eficiência refere-se ao cumprimento de normas e à redução de custos. Sua utilidade é verificar se um programa público foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo-resultado (ABRUCIO, 2007; MOTTA, 1990; GOMES, 2009).

No entanto, o conceito de eficiência, tradicionalmente utilizado na esfera privada, ao ser transplantado como critério de avaliação das ações do setor público, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 114), ao lado da noção estritamente econômica de custo-benefício, deve agregar a noção de custos e benefícios políticos, porque

O conceito de eficiência na esfera pública é bidimensional. Vemos, de um lado, a eficiência instrumental, definida pela relação estrita entre custos econômicos e benefícios que são, em geral, tangíveis e divisíveis; de outro, temos a eficiência política, definida pela relação entre os ‘custos’ sociais ou políticos, e os benefícios deles derivados.

Ainda, segundo os autores, os críticos de plantão das ações governamentais tendem a debitar “(...) nos custos de implantação dos programas ‘custos’ que não são tangíveis e mensuráveis, tais como o tempo perdido em virtude de práticas burocráticas pouco flexíveis, os compromissos das negociações, as alterações processuais decorrentes de conflitos políticos, e outros” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 113) e a afirmar de forma preconceituosa que quase todas as ações governamentais seriam/são ineficientes quando comparadas com as da iniciativa privada. Para os autores, a origem desse preconceito estaria na falácia de que os indivíduos e instituições fora do âmbito do Estado estariam, por definição, isentos desses outros ‘custos’.

Assim, o redimensionamento do conceito de eficiência proposto por Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 114) se justificaria em virtude de que o “(...) governo está permanentemente exposto a demandas sociais e pressões políticas, enquanto que entidades privadas – filantrópicas ou não – estão em geral desobrigadas de dar respostas a tais demandas e pressões”. Portanto, a admissão de que existe uma dimensão política na análise da eficiência das ações públicas torna essa avaliação bem mais complexa.

Ademais, enquanto na administração geral caberia somente o estudo dos meios necessários para alcançar determinados fins, na gestão pública faz-se necessário e importante considerar que ela se efetiva em um ambiente político mais instável e mais complexo, devido ao ciclo político, à maior variedade de interesses e à maior permeabilidade política que, democraticamente, a organização deve garantir. Isto provoca um maior grau de complexidade da tomada de decisão em relação aos objetivos a serem perseguidos e um maior dispêndio de recursos políticos; que também pode levar a uma maior morosidade na tomada de decisão até, em casos extremos, a definição de objetivos conflitantes e concorrentes, que levariam a certa esquizofrenia organizacional, sem, no entanto, ser possível afirmar, de antemão, que tal complexidade implicaria em menos eficiência (GOMES, 2009).

Além do mais, “(...) a teoria administrativa contemporânea é farta em demonstrar que o comportamento administrativo não só é influenciado por conjunto de fatores internos da organização pública (objetivos, estruturas, processos e incentivos), como também por fatores da ambiência externa (econômicos, sociais, políticos, culturais, etc.) e características individuais” (MOTTA, 1987, p. 52). Apesar disso, “(...) O exame da literatura demonstrou

que na vertente gerencial, a ênfase recai principalmente nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa” (PAULA, 2005, p. 40-41), isto é, a ‘gestão’ tratada como uma questão técnica. Nesse sentido, faz-se necessário considerar que

Soluções técnicas, por mais engenhosas que sejam, são social e politicamente condicionadas. A eficácia dos instrumentos de gestão é limitada pelo contexto em que se dá sua utilização — ambiente, objetivos, recursos (humanos, materiais, financeiros, políticos e organizativos). Depende de onde, para que, quem e com que os utiliza. Existem problemas de gestão, mas existem também problemas econômicos, sociais, políticos e de muitas outras naturezas que devem ser resolvidos, politicamente, no seu campo próprio, com o uso de instrumentos de administração (COSTA, 2010a, p. 244).

De todo modo, os limites potenciais ao aumento de eficiência nas organizações públicas podem decorrer de inúmeros fatores políticos, organizacionais, culturais, psicológicos, dentre outros (GOMES, 2009). O uso de critérios de eficiência para a aferição do sucesso das ações públicas, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 114), não deve ficar restrito a sua dimensão instrumental, pois “(...) não basta que políticas públicas sejam instrumentalmente eficientes. Elas devem ser também politicamente eficientes”.

Ao fim e ao cabo, as discussões sobre a eficiência e suas correlatas (eficácia e efetividade) são ‘conceitos-chave’ nas atuais propostas de gestão pública brasileira, principalmente a partir da emenda constitucional<sup>46</sup> que introduziu a ‘eficiência’ como princípio da administração juntamente com ‘legalidade’, ‘impessoalidade’, ‘moralidade’ e ‘publicidade’. São palavras que também ganham ‘força’ e ‘visibilidade’ no Programa BH Metas e Resultados, da gestão pública municipal de Belo Horizonte.

### **2.3 Nova Gestão Pública: busca pelos resultados**

A expressão gestão orientada para resultados (GopR), em si mesma ou por si mesma, acarreta também a importância da discussão do termo ‘resultado’, que tem entendimentos diferenciados, pois, segundo Rua (2007a, p. 7), “(...) é genericamente usado para designar

---

<sup>46</sup> A Emenda Constitucional n. 19 introduz o princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo (ABRUCIO, 1998, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1998a, 1998b). Artigo 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

coisas tão diferentes quanto produtos preliminares e intermediários, produtos finais, efeitos e até impactos”.

Os resultados (ou produtos), para Rua (2007a), são decorrentes da reunião de recursos (denominados insumos – humanos, de conhecimento, materiais, financeiros, de informação etc.) mobilizados na política pública ou uma organização qualquer. Assim, a atividade pública, como a de outra organização, combina recursos preexistentes para gerar resultados concretos, palpáveis, reutilizando, muitas vezes, os resultados parciais obtidos para com eles gerar novos resultados finais.

Porém, destaca a autora, a política pública tem uma dimensão que a particulariza profundamente porque ela se legitima pela busca de finalidades externas, isto é, visa modificar os atributos ou características do tecido social que se julgue necessário proteger frente a alguma ameaça ou de transformar em um estado mais satisfatório – visa gerar efeitos/impactos na sociedade –, como por exemplo, a elevação do nível de emprego ou a melhoria do resultado educacional.

No entanto, identificar e tratar os efeitos/impactos<sup>47</sup> causados por determinada política pública é difícil e está longe de ser linear ou mecânico (RUA, 2007a). Em certos campos, essa relação causal pode ser definida com mais precisão, como no caso vacinação contra algumas doenças epidemiológicas (sarampo, rubéola, poliomielite etc.). Em outros, somente é possível fazer aproximações, como é o caso da política de bolsas ou cotas na Educação Superior, pois uma determinada política pode gerar e sofrer consequências de outras políticas. Por exemplo, a construção de mais uma escola ou o aumento no quantitativo de professores podem ser considerados ‘resultados’ de certa política educacional, mas não podem ser considerados isoladamente como responsáveis únicos pelo aumento da qualidade da educação. Isto quer

---

<sup>47</sup> Os efeitos estão relacionados diretamente ao produto das políticas, expressam a sua efetividade e devem estar explícitos nos objetivos. Os impactos podem ser considerados consequências indiretas dos produtos, não necessariamente intencionais e previstas, pois estão submetidos a interveniências do ambiente social, enquanto os efeitos procuram guardar uma sensibilidade específica à intervenção da política pública em questão (RUA, 2007a). Esta autora utiliza o seguinte exemplo para diferenciar efeitos e impactos: uma campanha de vacinação, que na sua concepção é um produto, pode gerar o efeito de imunização de crianças quanto ao sarampo e pode também gerar o impacto de aumento da frequência escolar, uma vez que haverá menos aulas perdidas. Ademais, alguns efeitos/impactos de uma política podem decorrer de fatores exógenos da vida social que não têm correlação alguma com a própria política.

dizer que o resultado (produto) em si mesmo não garante os efeitos nas condições sociais que se pretende alterar.

Diferentemente, para Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 110), produtos de uma política pública não são resultados, embora sejam “(...) indicadores do que os governos estão fazendo, de suas prioridades, e das demandas que estão sendo atendidas, dos interesses que estão sendo articulados e dos benefícios e objetivos que estão sendo perseguidos”. Isto é, para os autores, produtos de políticas não revelam necessariamente em que medida os objetivos desejados foram ou não atingidos.

Para Trosa (2001), é preciso adotar uma noção mais genérica de ‘resultados’: alguns deles são imediatos (serviços prestados); outros, intermediários; outros mais são finais, que requerem estudos avaliativos. Essa autora defende que

(...) o ideal é abolir a dicotomia rígida demais entre os serviços prestados e os impactos. Ambos, com vantagens e inconvenientes, devem fazer parte da mesma cadeia lógica de execução dos objetivos que vai dos últimos (por exemplo, melhoria da qualidade da educação) às ações mais concretas de execução (construção de escolas), passando pelos indicadores de resultado intermediário (número de matrícula de estudantes) (TROSA, 2001, p. 189).

Em outras palavras, para a autora, o importante é ter uma visão dos resultados em diferentes estágios da realização da política pública e, para tanto, ela defende a criação de ‘indicadores’ que viabilizam a tradução dos objetivos (dos resultados esperados) em medidas apreensíveis, ajudando no processo de monitoramento das ações públicas.

Nesse sentido, para Jannuzzi (2005, p. 138), “(...) os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”, viabilizam a tradução dos objetivos em medidas apreensíveis e ajudam no monitoramento das ações públicas. Para esse autor, quando uma política pública é desenhada, seus objetivos são traçados no curto, médio e longo prazos e os indicadores criados permitem acompanhar esse processo. Os indicadores podem ser tanto de diagnóstico, ou seja, um instrumento para evidenciar a realidade social a fim de dar suporte às decisões políticas, quanto de processo, ou seja, um instrumento para acompanhar o processo de implantação e evolução da política pública. Na visão do autor, os indicadores devem possuir as seguintes propriedades<sup>48</sup>: relevância social; validade;

---

<sup>48</sup> Para detalhamento de cada uma dessas características, ver Jannuzzi (2004, p. 26-32).

confiabilidade; sensibilidade; especificidade; cobertura e desagregação; periodicidade e tempestividade; historicidade e comparabilidade; inteligibilidade, comunicabilidade e reprodutibilidade; factibilidade dos custos de obtenção (JANNUZZI, 2004, p. 26-32). E dificilmente se encontra um indicador com todas estas características, ressalva o autor.

A apresentação das propriedades dos indicadores revela a dimensão do desafio que o modelo de GopR enfrenta para traduzir os objetivos da política pública em resultados e indicadores e aferi-los no processo. Segundo Trosa (2001, p. 173), “(...) é mais fácil quantificar os indicadores inapropriados do que os resultados que têm sentido”. Por isso, a autora defende que o êxito do indicador ou dos indicadores está na feitura de um sistema útil e utilizável no cotidiano, que contribua com as análises dos resultados obtidos e ajude a definir se é preciso fazer menos, mais, ou melhor, conclui.

Também Gomes (2009) adverte que traduzir um objetivo de uma ação pública em um ‘resultado’ ou, ainda, resolver a equação do custo mínimo possível para o máximo de benefício possível (com os mesmos recursos ou com menos, fazer mais e melhor) não é tarefa fácil. Para o autor, enquanto alguns recursos podem ser mensurados mais facilmente (mão de obra, matéria-prima, energia elétrica, telefone etc.), outros<sup>49</sup> (recurso de gestão, informação, recursos políticos, entre outros) são de difícil mensuração e trazem grande complexidade a qualquer tentativa de medir a eficiência na gestão pública.

## **2.4 Nova Gestão Pública: a participação da sociedade**

De acordo com Abrucio (1997, p. 31-32), concomitantemente à importância das questões ‘técnicas’ na prestação dos serviços públicos, 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

---

<sup>49</sup> Por recursos de gestão, Gomes (2009, p. 22) entende “(...) as tecnologias e pessoas envolvidas nas funções de gestão destinadas a planejar, organizar, dirigir e controlar os processos e atividades, o que envolve ainda atributos subjetivos como capacidade de liderança ou de motivação, questões também de difícil apreensão objetiva”. Por recursos políticos, o autor destaca aqueles ‘utilizados’ em um ambiente político plural sujeito aos intervenientes de grupos de interesses, onde, a rigor, ocorreria uma barganha “(...) visando à obtenção da legitimidade e do suporte político necessário a uma determinada ação ou política pública, o que pode envolver trocas concretas, se a relação se dá interna à política pública sob avaliação de eficiência, ou mesmo configuração de uma espécie de mercado de créditos políticos, a serem ‘cobrados e honrados’ no futuro”.



para a questão da eficiência como para o problema da transparência”. Assim, alguns organismos internacionais<sup>50</sup>, 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 (KLIKSBERG, 1999).

Muitos governos locais, a partir dessa indução, passaram a implementar experiências participativas que variou da criação de

(...) conselhos municipais setoriais voltados para a decisão, participação na gestão e fiscalização de políticas sociais e de pequenas obras públicas, até a incorporação de segmentos sociais marginalizados do processo decisório na alocação de parcela dos recursos orçamentários locais, através do que ficou conhecido como Orçamento Participativo – OP (SOUZA, 2004. p.38).

A participação dos cidadãos no governo local, na gestão local, variou de acordo com o formato do desenho institucional promovido. Em alguns casos prevaleceram as “(...) formas mais restritas de participação, que se resumem a dar voz aos cidadãos, enquanto em outras a participação torna-se um mecanismo de empoderamento que visa promover mudanças na assimetria de poder entre atores sociais locais. Esse último formato visa, via ação coletiva, diminuir desigualdades políticas e sociais” (SOUZA, 2004. p. 37).

Para os organismos internacionais, a ‘participação’, seguindo o receituário da *NPM*,

(...) tem uma legitimidade macroeconômica e gerencial. É percebida como uma alternativa com claras vantagens competitivas para produzir resultados em relação às vias tradicionalmente utilizadas nas políticas públicas. Isso põe a discussão sobre a participação em um enfoque diferente do de décadas anteriores” (KLIKSBERG, 1999, p. 8-9).

Isto é, a ‘participação’ dá resultados melhores quando comparada a outros modelos organizacionais de perfil tradicional, como os burocráticos e os paternalistas, como apontou algumas pesquisas feitas pelo Banco Mundial<sup>51</sup>. Essas pesquisas identificaram que “(...) Nos projetos com baixa participação, só 3% tiveram alta efetividade, enquanto nos projetos com média participação 31% tiveram alta efetividade, vale dizer, multiplicou-se por 10 a

<sup>50</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

<sup>51</sup> O Banco Mundial realizou pesquisas em 49 países da Ásia, África e América Latina, envolvendo 121 projetos de fornecimento de água potável para zonas rurais (KLIKSBERG, 1999).

efetividade. Nos projetos com alta participação, a efetividade chegou ao máximo: 81% dos projetos tiveram alta efetividade” (KLIKSBURG, 1999, p. 11).

O chamamento à participação, como fator importante para a consecução dos objetivos da organização pública, neste caso, a escola, também pode ser observado no documento elaborado na Conferência Mundial de Educação para Todos em 1990, em Jomtien, na Tailândia, que orientou os Planos Decenais de Educação em vários países. Sobre essa conferência, em específico, Oliveira (2006, p. 210) afirma que ela “(...) representou nova orientação para as reformas educacionais dos países pobres e populosos do mundo: a educação para a equidade social”; ao mesmo tempo, defendeu que fosse ofertado o mínimo de instrução indispensável às populações para sua inserção na sociedade atual, sem, contudo, ampliar na mesma proporção as despesas públicas para esse fim. Enfim, segundo a autora, essa conferência propôs o financiamento *per capita*, avaliações sistêmicas e a gestão escolar como núcleo do planejamento e da gestão com a participação da comunidade (OLIVEIRA, 2006).

Essa transferência de autoridade e responsabilidade da gestão para o grupo diretamente envolvido, segundo Gutiérrez e Catani (2003, p. 63), somente “(...) é uma prática democrática e socialmente justa, desde que não se escondam por trás o incentivo a ações de natureza corporativa, e tampouco a intenção por parte do Estado de se desfazer de suas obrigações para com a população”.

Esses ‘benefícios’ da participação, difundidos e defendidos por muitos organismos internacionais – de que a participação dá resultados superiores quando comparada a situações de pouca ou de nenhuma participação da comunidade; traz satisfação para as comunidades; potencializa a autoestima individual e coletiva; desencadeia energias e capacidades latentes – , transpondo experiências institucionais de países centrais para países periféricos, são questionados por Costa e Cunha (2009, p. 86-87) por meio das seguintes indagações, entre outras:

Se a participação estimula a solidariedade e leva à confiança mútua, por que ela se mostra mais eficaz quando já existe um estoque acumulado de capital social? Se o Estado é dominado por uma lógica contraposta à da autogestão da sociedade civil, como considerar legítima a participação por ele induzida através das leis? Como formar organizações democráticas para atuar em defesa da cidadania, em sociedades nas quais predomina uma cultura política autoritária?

Resumidamente, para esses autores, 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 históricas<sup>52</sup> 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, tais como:

- (a) Cooptação de lideranças populares por grupos ou facções partidárias; (b) Ausência de democracia interna nas organizações da sociedade civil e no aparelho de Estado, reforçando o elitismo e a centralização de poder decisório; (c) Escassez de informações aos interessados sobre o andamento das políticas; e (d) Inadequada capacitação dos representantes populares para lidar com a complexidade técnica de algumas decisões (COSTA; CUNHA, 2010, p. 548).

Esses fatores podem impedir que a participação, de fato, se torne instrumento de maior transparência e democratização de decisões sobre alocação de recursos e de tantos outros assuntos de interesse coletivo.

Em sua opinião, Borges (2003, p. 130) avalia que os mecanismos de ‘participação’ propostos e defendidos pelos organismos internacionais tendem a ser uma mera formalidade para legitimar as ‘reformas’, visto 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”. Para Oliveira (2004, p. 1131), a participação ensejada nas reformas orientadas pelo receituário da *NPM* faz parte de uma estratégia maior de gestão pública que prevê financiamentos e complementação orçamentária alternativos com recursos da própria comunidade assistida. Assim, o fomento à ‘participação’ (local) passa a ser ‘chave’ nos intentos promovidos pelas reformadores da *NPM*, desde os anos de 1990 (DI PIERRO, 2001).

A *NPM* postula, estrategicamente, um modelo de governar que valorize mais o local, conjugando “(...) práticas de democracia participativa à representação tradicional, em que os cidadãos, agindo de forma conjunta com o poder público, passassem a ser responsáveis pelo seu destino e pelo destino de toda a sociedade” (SANTIN, 2007, p. 323-324).

---

<sup>52</sup> 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; Cunha, 2010, p. 544-545.

De todo modo, a participação, mesmo que por motivos e justificativas diferentes, dada a sua diversidade de sentidos, tem se tornado um núcleo central da gestão nos anos 2000. Para Kliksberg (1999, p. 21), as organizações que adotam a participação têm apresentado melhores resultados, principalmente quando comparadas àquelas que ainda insistem numa perspectiva gerencial tradicional centrada em organogramas precisos, divisão de funções, manuais de cargos, descrição detalhada de tarefas, procedimentos, formulários. Nas palavras do autor,

A revalorização da participação no campo social inscreve-se num processo mais generalizado, no qual estão mudando fortemente as percepções a respeito das contribuições da participação para a gerência. Está plenamente em marcha, em fins do século XX, uma mudança de paradigma de grandes implicações sobre como obter eficiência nas organizações (KLIKSBERG, 1999, p. 20).

Ao analisar organizações hierárquicas e participativas, Kliksberg (1999, p. 22) observa “(...) correlações significativas entre altos graus de participação e maiores níveis de satisfação, maior motivação profissional e, inclusive, menor frequência de sintomas de úlcera”. Essas correlações são observadas também por Pateman (1992). Nesses casos, a participação cria uma sensação de vínculo comum, dá coerência às atividades, inspiram e criam um clima de confiança, concluem os autores.

Para Kliksberg (1999, p. 23), pode-se dizer que “(...) a busca de eficiência apelando para a participação é parte básica também de experiências de vanguarda na gestão pública”, 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. Isso gera um sentimento de pertencimento que é favorável aos indivíduos e, principalmente, à organização. Resumidamente, para o autor, as experiências participativas apresentaram múltiplos benefícios: “(...) melhor produtividade, moral mais alto, redução de custos, melhor serviço para os clientes, mais inovação e criatividade, e redução do absentéismo e da rotatividade de pessoal” (KLIKSBERG, 1999, p. 24-25). Outra vantagem destacada pelo autor é que as organizações abertas à participação atraem mais pessoas qualificadas e capazes. Entretanto, como destacado no primeiro capítulo desta tese, a participação parece estar triunfando mais no campo do discurso do que na prática.

Por seu turno, Motta (1987, p. 48) entende que a ‘participação’ da comunidade na gestão não deve ser concedida de forma genérica, mas como uma alternativa gerencial a cada

situação específica, e não fique restrita a consultas esporádicas sobre as expectativas da comunidade sobre os projetos já elaborados. O autor defende que a ‘participação’ aconteça em níveis decisórios mais próximos ao local de onde se transferiu algum poder de decisão, combinando descentralização e desconcentração da gestão. Por fim, o autor analisa que a participação a nível nacional seria inócua e até mesmo contraproducente visto que os programas públicos

(...) são complexos porque envolvem uma ampla variedade de clientela, com diferentes graus de agregação política: clientela rurais, urbanas, grupos sociais mais pobres ou ricos, geograficamente concentrados ou dispersos, que demonstram a necessidade de considerar formas diversas e localizadas de participação. Vale ressaltar, ainda, que a participação comunitária, a nível descentralizado, jamais pode ser vista como uma alternativa política para a construção de democracias parlamentares (MOTTA, 1987, p. 48).

Em outras palavras, para o autor a participação não pode ser vista como um substituto da participação política nacional e sim como complementar, minoritária e subordinada à participação política maior. Para esse autor, a participação da comunidade local aumenta as possibilidades de sucesso da ação pública porque traz apoio político mais autêntico à decisão tomada, criando um ambiente administrativo mais favorável à execução de programas e serviços, fazendo com que os obstáculos que porventura surgirem no processo sejam mais facilmente removidos. O contrário dificulta a solução dos problemas. Ademais, para o autor, a participação da clientela em nível de gestão de órgãos públicos específicos pode:

- a) ampliar e tornar eficaz um canal de comunicação já existente, já que, por causa de uma tradição parlamentar fraca, as pessoas aprenderam a dirigir suas demandas diretamente aos órgãos públicos encarregados da prestação de serviços, circundando órgãos legislativos;
- b) tornar realistas tanto as expectativas dos clientes como as dos dirigentes, sobre a natureza das demandas e a capacidade da organização prestar os serviços pelos quais é responsável;
- c) neutralizar temporariamente as influências dos grupos preferenciais na estrutura burocrática, dando oportunidade para a incorporação de valores comunitários em administrações altamente centralizadas e construídas como tecnoestruturas;
- d) reativar oportunidades de contribuição e uso de talentos externos, normalmente inibidos e alienados pelos controles e busca de conformidade, impostos pela burocracia centralizada (MOTTA, 1987, p. 49).

Apesar de todos os argumentos acima em favor da participação, Costa e Cunha (2010, p. 544) alertam para o fato de que a mesma 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”. 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.

Não obstante, para esses autores, se há avanços da participação em termos institucionais (do instituído),

(...) a prática da participação ainda deixa muito a desejar. Problemas relacionados com o atraso na regulamentação dos dispositivos constitucionais, com a pouca capacidade decisória dos colegiados, a baixa representatividade de seus membros e uma cultura política refratária a formas mais inclusivas de deliberação e controle social mostram que ainda há um longo caminho a percorrer (COSTA; CUNHA, 2009, p. 90).

A participação que advém do receituário da *NPM* (ABRUCIO, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1998a; BROOKE, 2010), que visa assegurar a legitimidade política dos governos, aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos e capacitar os cidadãos para cobrar e fiscalizar, tem significado diferente daqueles defendidos pelos teóricos da democracia participativa, trabalhados no primeiro capítulo deste estudo. Se para os participacionistas, como dito, a participação total tem que significar o acesso a locais de tomada final de decisão, na *GopR* a participação tem se ‘traduzido’, na maioria das vezes, em uma ‘participação-colaboração’ ou ‘participação-coesão’ (CARVALHO, 2009) e não em partilhamento (de fato) do poder de decidir (BORGES, 2003; CARVALHO, 2009; DI PIERRO, 2001; OLIVEIRA, 2000). Enfim, a participação na *GopR* é tratada mais como uma técnica de gestão nos moldes empresariais (LIMA, 1994).

A ‘racionalidade’ empenhada em ampliar a ‘participação’ dos atores locais na gestão escolar é mais no sentido de responsabilizá-los em termos de financiamento (complementação orçamentária e mobilização de recursos adicionais) do que lhes permitir influenciar e tomar parte da decisão.

### **CAPÍTULO 3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: CONDICIONANTES DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA E NA GESTÃO ESCOLAR**

O empoderamento (termo usado para traduzir *empowerment*) ou fortalecimento da sociedade civil, entre outras estratégias, segundo Borges (2003), é uma das diretrizes da *NPM* na promoção da participação dos cidadãos na gestão pública. O maior ou menor grau de participação dependerá do formato do desenho institucional criado para promovê-la (SOUZA, 2004). Como destacado no capítulo anterior, 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 e, sobretudo, considerar as construções históricas sobre o processo de ‘participação’ (COSTA; CUNHA, 2009).

Nesse sentido, o presente capítulo visa analisar algumas questões relativas à participação dos cidadãos na gestão pública nas últimas décadas no Brasil, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal (CF/1988), em um cenário de disputas sobre o modelo de ‘participação’ a ser implementado na gestão pública, envolvendo, de um lado, os movimentos sociais, por mais democratização, e, por outro, o receituário da *NPM*, da *GopR*.

O capítulo está dividido em três seções. A primeira retoma, por assim dizer, a ‘participação’ social no contexto da CF/1988. A seguinte contextualiza a oficialização da *GopR* (*NPM*) na gestão pública brasileira, de forma geral. E, por fim, a última seção busca dialogar com as escolhas feitas na CF/1988, tendo como mote a questão da participação e seus condicionantes para a área da educação e especificamente para a gestão das escolas.

#### **3.1 Participação social no Brasil**

A demanda por ampliação da participação da população na gestão da ‘coisa’ pública, incluindo aqui a escola e sua gestão, no Brasil, advém, por um lado, da luta dos movimentos sociais que ensejavam uma ‘participação’ popular com poder<sup>53</sup> de influenciar de fato nos

---

<sup>53</sup> Em Weber (1979), resumidamente, o poder significa a possibilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo contra toda resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade.

processos decisórios e, por outro, seguindo o receituário da Nova Gestão Pública, os reformadores que a viam mais como uma estratégia de gestão para ajudar no controle dos gastos públicos (escassos) e na fiscalização das ações dos governantes (BORGES, 2003; BUENO, 2004; GOHN, 2001; GOMES, 2009; GUGLIANO, 2004; KRAWCZYK; VIEIRA, 2006, 2008; OLIVEIRA, 2000, 2004).

Podemos dizer que é em meio a essas disputas que a CF/1988 é promulgada, apontando caminhos para a ‘democratização’ do país. Para alguns autores, como Souza (2004, p. 37), a CF/1988 “(...) foi pródiga na criação de mecanismos de participação das comunidades locais em alguns fóruns decisórios e no controle dos resultados de certas políticas públicas locais, buscando, ao mesmo tempo, empoderar segmentos da comunidade e promover a *accountability* dos gestores públicos”. Para Avritzer (2008, p. 1), após a CF/1988, o Brasil teria se transformado “(...) de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um país com o maior número de práticas participativas”.

Para Faria (2008, p. 3), a Carta Magna<sup>54</sup> (CF/1988), além de consolidar as instâncias tradicionais de participação (o voto, as eleições e os partidos), ampliou a participação por meio de novos canais institucionais como “(...) referendos, plebiscitos, iniciativas populares de leis, audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos de políticas e outros”, induzindo a criação dos chamados conselhos gestores<sup>55</sup>. Estes, no geral, são formados por

---

<sup>54</sup> A Constituição Federal, em seu Artigo 194, parágrafo único, inciso VII, sobre a seguridade social, assegura “(...) o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. O Artigo 198, sobre a gestão da Saúde, afirma que “(...) As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes”, sendo que uma destas diretrizes é o inciso III, que assegura “(...) (a) participação da comunidade”. Já no Artigo 204, inciso II, referente à Assistência Social, é assegurada a “(...) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. No Artigo 206, sobre a Educação, o inciso VI discorre sobre “(...) (a) gestão democrática do ensino público, na forma de lei. O Artigo 227, parágrafo 1º, do capítulo da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, afirma que “(...) o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais”.

<sup>55</sup> Ainda que os conselhos gestores se diferenciem em termos de origem legal, composição, atribuições formais e influência nas decisões estatais, Abers e Keck (2008) identificam que esses conselhos compartilham certas características: são criados por lei e têm certa autoridade formal sobre normas, planos e, ocasionalmente, sobre o orçamento nas suas áreas de atuação; os membros devem ‘representar’ (no sentido de ‘agir em favor de’) grupos do setor privado, sindicatos de trabalhadores, órgãos estatais e associações civis com respaldo social amplo, cuja missão corresponda às finalidades do conselho; o Estado normalmente detém até metade



membros do governo e por membros da sociedade civil com o objetivo principal de discutir/propor/avaliar políticas públicas envolvendo temas variados – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, patrimônio público e cultura, entre outros (GOHN, 2001; TATAGIBA, 2002; ABERS; KECK, 2008).

Embora a lei preconizasse o caráter deliberativo dessas instituições (dos conselhos gestores), como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, “(...) vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação” (GOHN, 2001, p. 88). Conforme essa autora, em muitos municípios, essas instituições têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, induzida pelo governo federal para recebimento de verbas.

Essa existência somente motivada pelo aspecto jurídico-formal, *pro forma*, fez com que muitas instituições participativas se tornassem “(...) um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos” (GOHN, 2001, p. 89). Também Costa e Cunha (2009) avaliam que esses mecanismos participativos tenham se transformado em uma ficção legal. Segundo os autores, no geral, os conselhos gestores, por exemplo, são órgãos de caráter oficial, onde o Estado fixa sua composição e funcionamento, favorecendo seu engessamento e subordinação ao poder estatal porque são, em geral, “(...) centralizados no nível do Governo federal, o que garante a subordinação dos governos e comunidades locais bem como a continuidade de ações cujos recursos podem ser modificados a qualquer momento, segundo os caprichos dos ministérios que em Brasília cuidam da área econômica” (COSTA; CUNHA, 2009, p. 90). Além dos ditames da alocação de recursos, da fixação de diretrizes, esses autores destacam outros fatores que contribuem para transformar os conselhos e a possibilidade de participação cidadã em mera ficção legal, como, por exemplo,

(...) a difícil convivência com os partidos graças à atração que os recursos destinados a políticas sociais têm para o exercício do clientelismo; o reduzido nível educacional

---

das cadeiras; a seleção de membros ocorre de maneiras variadas. Enquanto os conselhos regidos por legislação nacional são normalmente obrigados a realizar eleições abertas, em que organizações de cada categoria escolhem seus próprios representantes, aqueles estabelecidos por legislação local frequentemente permitem que o governo escolha membros que julgue adequados.

e de renda de muitos beneficiários e o puro e simples desinteresse de parte da população em atuar na escolha de representantes ou no controle de suas atividades (COSTA; CUNHA, 2009, p. 90).

Além disso, para Abers e Keck (2008), o modelo organizacional dos conselhos, no geral, não se encaixam no conceito clássico de democracia participativa, primeiro, em função de que os ‘participantes’ não são cidadãos comuns, sendo antes representantes de organizações; segundo, porque, além de associações cívicas e grupos de interesse, há ‘representantes’ do Estado nesses conselhos.

Alguns estudos empíricos realizados no Brasil sobre os conselhos (instituições participativas), como o de Abers e Keck (2008), têm encontrado poucas evidências de que eles de fato contribuem para que as vozes dos excluídos social e politicamente sejam ouvidas pelo Estado, visto que: primeiro, quase todos os estudos mostraram que os indivíduos que compõem os conselhos não são representativos das classes populares e, no geral, são pessoas com nível de escolaridade alto, salário acima da média nacional etc.; segundo, os representantes da sociedade civil têm ligações muito frágeis com os grupos populares que deveriam representar; terceiro, o controle de agenda pelos órgãos governamentais reduz, portanto, a chance de que membros da sociedade civil possam mudar o rumo das políticas; quarto, há resistência dos governos municipais em conferir poder efetivo a essas instâncias participativas, mesmo quando eles têm a possibilidade de controlar o processo decisório. Assim, em suma,

(...) as razões pelas quais os conselhos não corresponderam às expectativas dos movimentos sociais que os apoiaram podem ser divididas em duas categorias: ou os representantes da sociedade civil deixaram de refletir as aspirações e de efetivamente representar setores tradicionalmente excluídos da população; ou o Estado resistiu a compartilhar o poder de tomada de decisão com eles (ABERS; KECK, 2008, p. 104).

Além disso, segundo Costa e Cunha (2009, p. 90), não se pode negligenciar que os representantes do governo, designados para participar dos conselhos ou mediar sua intervenção junto ao Poder Executivo, “(...) foram moldados ora pelo insulamento tecnocrático, ora pelo autoritarismo clientelista, o que dificulta sobremaneira sua compreensão quanto à importância ou mesmo ao valor de um processo decisório participativo e democrático”. Muitos desses representantes do governo nos conselhos são defensores de um formalismo democrático, oriundos de uma cultura autoritária e clientelista que secularmente

tende a desprezar os pobres e que se apavora diante da possibilidade de perder privilégios, concluem os autores.

Apesar dessas constatações desfavoráveis sobre alguns mecanismos participativos, Abers e Keck (2008, p. 110) defendem que os conselhos contribuem, sim, para a democracia, pois “(...) podem ser espaços importantes para a produção de novas definições e práticas para a resolução de problemas na medida em que se torna uma arena peculiar para a interação entre um conjunto fragmentado de atores sociais com origens e interesses diversos”. Essa posição é compartilhada por Cunha (2007, p. 159) quando afirma a respeito do

(...) potencial dos conselhos em incluir novos atores e novos temas no debate e na decisão sobre políticas públicas. Isso indica que novos conflitos estão se apresentando nesses espaços, e que eles podem dar não só maior publicidade e transparência a esses embates, mas também produzir impactos positivos seja na estrutura decisória do Estado, seja no seio da própria sociedade.

A importância dessas instâncias participativas também é destacada por Gohn (2001), primeiramente, porque os conselhos devem ser vistos como resultado das lutas populares e de pressões da sociedade civil pela democratização do país e, segundo, por acreditar que os conselhos “(...) criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam maior cobrança de prestação de contas do poder executivo, principalmente no nível municipal” (GOHN, 2001, p. 90-91). Entretanto, a autora ressalta que falta uma definição mais precisa sobre as competências e atribuições dos conselhos gestores e dos conselheiros.

Para outros autores (ABERS; KECK, 2008; AVRITZER, 2007b; CUNHA, 2007; GOHN, 2001), os conselhos gestores e tantas outras instituições participativas criadas no Brasil têm sido analisados, na maioria das vezes, sob a ótica do aumento da participação – focando-se no aumento do número de instituições e, conseqüentemente, no aumento numérico de pessoas presentes nessas instituições, mas sem problematizar as práticas concretas construídas no interior desses espaços, a dinâmicas de funcionamento, a estrutura organizativa (composição e funções) e, principalmente, sua efetividade deliberativa. Mesmo assim, a existência dessas instâncias tem sido considerada como importante para a democratização da própria democracia (AVRITZER, 2003, 2005; FARIA, 2005, 2007; GOHN, 2001; COELHO, 2004; TATAGIBA, 2002), visto que são espaços importantes de discussão/avaliação/proposição de ações que podem influenciar o sistema político – no qual, de fato, as leis são produzidas e as decisões, tomadas –, além de se constituírem também

como espaços fiscalizadores das ações do governo (AVRITZER, 2002; GOHN, 2001; TATAGIBA, 2002).

Para Costa e Cunha (2010, p. 552), a participação não é um fim em si mesmo, mas um meio a mais na luta pelo poder. Para esses autores, “(...) a democracia participativa é algo ainda estranho à realidade social brasileira, decorrendo mais de uma intensa mobilização partidarista por parte de alguns setores, do que de um movimento com raízes culturais concretas”; ao contrário, tem prevalecido a internalização de valores e crenças de grupos hegemônicos. Porém, os autores destacam que “(...) Não se trata de uma internalização passiva, mas adaptativa, ou seja, em prol da sobrevivência em um mundo social marcado por fortes desigualdades na distribuição de renda e poder decisório sobre os assuntos de Estado” (COSTA; CUNHA, 2010, p. 550).

A democratização da sociedade, do governo e da gestão, como visto, demanda medidas orientadas para a ampliação dos espaços de participação, contrapondo-se aos inúmeros fatores que tendem a desvirtuá-la como os destacados por Costa e Cunha (2010) no segundo capítulo desta tese.

De todo modo, “(...) A participação popular nas decisões referentes à formulação, execução e avaliação das políticas públicas é considerada, por muitos, como necessária e mesmo indispensável para a consolidação de uma cidadania ativa” (COSTA; CUNHA, 2010, p. 551). No entanto, para estes autores, há quem avalie a participação numa perspectiva mais pessimista e sinalize o seu fracasso na construção da democracia direta por conta das especificidades da democracia liberal praticada no Brasil, fortemente marcada por representações e práticas tradicionais de autoritarismo e cooptação clientelista. De outro lado, destaca os autores, “(...) posicionam-se os institucionalistas, para os quais, independente da cultura política dominante, torna-se possível estabelecer e consolidar a democracia participativa por meio do desenho e da implantação de instituições que a favoreçam e estimulem (AVRITZER, 2008)” (COSTA; CUNHA, 2010, p. 551). Esta última vertente tem se afigurado, nas palavras dos autores, como a mais aceita e divulgada no Brasil.

Para Costa e Cunha (2010) há um reducionismo no trato da questão da participação na democracia em nosso país porque não é levado em consideração ou não se reconhece “(...) que as relações Estado/Sociedade, no Brasil, são marcadas, desde o começo da construção do

Estado nacional, por uma arraigada tradição de autoritarismo patriarcal, por parte das elites políticas e administrativas” (COSTA; CUNHA, 2010, p. 552), cabendo ao Estado, então, o estabelecimento dos limites dessa participação, reservando-se o poder de veto sobre as deliberações, acatando-as ou não, de acordo com os seus interesses conjunturais ou estratégicos. Nesse sentido, a defesa da democracia direta, da participação, mais do que uma outorga do Estado, se apresenta como uma bandeira de luta dos grupos sociais engajados na transformação sociopolítica. Assim, para os autores, torna-se fundamental demarcar os limites da participação e de seu efetivo potencial transformador das relações Estado/Sociedade, em um país marcado por forte tradição de autoritarismo e desigualdade.

### **3.2 Participação na Nova Gestão Pública no Brasil: contextos**

A gestão pública do Brasil, pós-promulgação da CF/1988, segundo Abrucio (2007), passou a ser (re)articulada tendo como referências: a democratização do Estado, a descentralização (opondo-se ao centralismo militar) e a reforma do serviço civil via a profissionalização da burocracia (seleção meritocrática dos servidores públicos por meio de concursos). Para o autor, apesar de essas mudanças, grosso modo, trazerem ganhos para a gestão pública brasileira, “(...) o sentido de cada uma delas não se concretizou completamente por conta de uma série de problemas” (ABRUCIO, 2007, p. 69) referentes à: (i) democratização, ou seja, os órgãos que deveriam controlar os governantes e suas prestações de contas foram pouco efetivos, prevalecendo formas patrimonialistas; (ii) descentralização, que provocou a criação de municípios, dentro de um federalismo compartimentado, com pouca articulação entre os entes federados; (iii) profissionalização, que acabou gerando um aumento do corporativismo estatal e não a produção de servidores do público, provocando um desgaste frente à opinião pública sobre os serviços prestados pelo Estado.

Foi no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-1998) que a reforma da gestão pública brasileira ganhou força com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo Professor Luiz Carlos Bresser-Pereira. Os principais avanços obtidos nessa reforma, na visão do próprio Bresser-Pereira (1998) e de Abrucio (2007), foram: aperfeiçoamento da reforma do serviço público, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública e o

fortalecimento das carreiras de Estado; reforma constitucional, com as Emendas n. 19 e 20, que implicam em estabelecimento de tetos salariais para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocado do Regime Jurídico Único e introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo.

A reforma coordenada pelo MARE<sup>56</sup>, na visão de Abrucio (2007), disseminou nas esferas federal e estaduais o debate sobre novas formas de gestão (gerencial), voltada para resultados e fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público, por meio de uma engenharia institucional capaz de estabelecer espaço público não estatal – hoje denominadas Parcerias Público-Privadas.

As temáticas gerais da reforma da gestão pública no Brasil, no geral, como já dito, foram retiradas “(...) de um repertório de medidas nascidas do chamado Consenso de Washington e subscritas pelos principais organismos internacionais — abertura econômica, ajuste fiscal, privatização de empresas estatais, criação de agências reguladoras autônomas e flexibilização da gestão de organismos” (COSTA, 2010b, p. 234). Para o autor, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) tinha como proposta explícita inaugurar a chamada ‘administração gerencial’ no Brasil.

As reformas propostas neste Plano visavam reforçar

(...) a governança — a capacidade de governo do Estado — através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania (BRASIL. MARE, 1995, p. 3-4).

Essa reforma atribuiu ao Estado o papel de promotor e regulador do desenvolvimento econômico e dos serviços, distanciando-se, paulatinamente, do papel de executor/prestador direto. A ‘modernização’ da gestão pública contrapunha-se às práticas tradicionais de controle via normas e regulamentos. Assim, o Estado assume o papel principal de regulador (BARROSO, 2005), incorporando na gestão pública conceitos e termos da área econômica que, no limite, segundo Brooke (2010), objetivavam encontrar formas novas e mais eficientes de oferecer os serviços públicos com mais qualidade e que mais interessavam à população, à sociedade.

---

<sup>56</sup> As principais ideias e proposições dessa reforma encontram-se resumidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado — PDRAE (1995).

Para esse intento, o PDRAE assinalava ser necessário:

- a redefinição dos objetivos da administração pública, voltando-a para o cidadão-cliente;
- o aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação, formulação e implementação e avaliação de políticas públicas;
- a flexibilização de normas e a simplificação de procedimentos;
- o redesenho de estruturas mais descentralizadas;
- o aprofundamento das ideias de profissionalização e de permanente capacitação dos servidores públicos, ideias que vêm da administração pública burocrática, mas que jamais foram nela plenamente desenvolvidas (COSTA, 2010b, p. 161).

Nesse processo de reforma da gestão pública gerencial no Brasil, para Abrucio (2007, p. 75), o governo teve muitas dificuldades por conta de problemas estruturais do país, pois “(...) boa parte do sistema político tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas”. Além desse problema, o MARE, responsável direto pelas reformas na gestão pública brasileira, foi extinto no segundo governo de FHC (1999-2002).

De todo modo, Abrucio (2007) destaca que houve uma série de ações inovadoras que não ficaram circunscritas a um ou outro governo, a saber: a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal; a introdução de mecanismos participativos na administração pública; a introdução de mecanismos de avaliação; o incentivo ao trabalho intersetorial; a valorização do planejamento, segundo uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos; a introdução do governo eletrônico, prestigiando a tecnologia da informação com vistas à redução dos custos, bem como o aumento da transparência nas compras governamentais, reduzindo o potencial de corrupção.

Diferentemente, para Costa (2010b, p. 236), as reformas administrativa e institucional empreendidas no governo de FHC

(...) tentaram enfrentar apenas o problema do esgotamento financeiro do Estado brasileiro, dando uma solução conjuntural a problemas estruturais do processo de extração e alocação de recursos. Esse tipo de reforma é incapaz de alterar as relações entre Estado e sociedade, valorizando o interesse do cidadão como titular de direitos e consumidor de bens públicos, incorporando a sua participação, superando a neutralidade burocrática e mudando o sentido de responsabilidade pública.

O governo seguinte ao de FHC, o do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, deu continuidade a uma série de iniciativas advindas da experiência anterior de modernização do

Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à Controladoria Geral da União (ABRUCIO, 2007). Este autor destaca também como experiências bem-sucedidas no campo da gestão pública, visando à modernização da gestão das instâncias subnacionais, particularmente no nível estadual, o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX). Como ponto negativo e desfavorável às reformas da gestão pública, esse autor destaca a continuidade do loteamento dos cargos públicos, para vários partidos e em diversos pontos do Executivo Federal, inclusive com uma forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão, como vinha ocorrendo em governos anteriores ao do presidente Lula – permanecendo aspectos da tradição da gestão pública brasileira.

Na visão de Abrucio (2007), a(s) reforma(s) da gestão pública brasileira deveria(m) levar em consideração quatro eixos estratégicos: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/*accountability*. No primeiro, a profissionalização (da burocracia) passa pela valorização do quadro de carreira, da incorporação de outros profissionais bem qualificados (do mercado, da academia etc.), da capacitação dos servidores públicos, de novo relacionamento entre Estado e sindicatos e, não menos importante, passa pela redução dos cargos comissionados. O segundo eixo estratégico é o da eficiência. Aqui, uma questão-chave é a mudança na lógica do orçamento, hoje marcada pelo descompasso entre o planejamento mais geral de metas e a forma como a peça orçamentária é elaborada e executada anualmente. As metas governamentais só podem ser efetivamente perseguidas, segundo o autor, com o monitoramento e avaliação adequados. O governo eletrônico, na visão do autor, é um instrumento com maior potencial para elevar a eficiência governamental no Brasil. A eficiência, além de reduzir gastos governamentais, pode otimizar os recursos à disposição tanto do Estado quanto dos cidadãos. A efetividade é o terceiro eixo fundamental para uma visão de gestão de longo prazo, uma vez que as políticas públicas, cada vez mais, têm seu desempenho avaliado pelos resultados efetivos que trazem aos cidadãos. Finalmente, o quarto eixo proposto por esse autor refere-se à transparência, pois a administração pública brasileira só será mais eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade.



Por seu turno, Costa (2010b, p. 237) avalia que as tentativas de reformas propostas no Brasil “(...) quase sempre são empreendidas sem que haja condições políticas para implementar os objetivos declarados de democratização e modernização”. Para este autor, muitos dos governos e governantes aparentemente engajados nesse projeto de modernização e democratização estão sendo apoiados e financiados por grupos oligárquicos e lideranças fisiológicas que efetivamente não querem perder os seus privilégios. A reforma gerencial no Brasil, para o autor, equivoca-se e é limitada ao definir o Estado como o problema e por não considerar “(...) as peculiaridades do contexto brasileiro, sobretudo no que diz respeito as disparidades sociais e regionais — assimetrias de direitos, fragilidades institucionais, precariedades de serviços sociais” (COSTA, 2010b, p. 234). A desestatização se apresentou muito mais como uma bandeira ideológica desvinculada, nas palavras do autor, das exigências de racionalidade econômica – critérios relacionados com a situação econômica e a eficiência operacional das empresas, a oportunidade da venda em função do valor de mercado, a programação de investimentos dos novos proprietários e a contribuição efetiva para a redução do déficit público. Por fim, a reforma não logrou êxito dentro da própria administração ao demonizar os funcionários, acenando com restrições de direitos e ameaças de demissão.

Como aspectos positivos da reforma gerencial no Brasil, Costa (2010b, p. 234-235) destaca que a mesma trouxe à baila

(...) a questão da eficiência, chamando a atenção para a necessidade de aferição de custos e avaliação de resultados. Todas as políticas públicas, sobretudo da área social, requerem que se dê a devida importância aos custos dos bens e serviços oferecidos à sociedade e à eficiência dos gastos. A reforma gerencial também ofereceu uma contribuição importante na busca de novos instrumentos de flexibilização da gestão pública, que tornem as instituições sujeitas a *accountability* e mais permeáveis à participação e ao controle social. Finalmente, a reforma gerencial e suas estratégias de desestatização colocaram em discussão os limites da intervenção do Estado, abolindo tabus nem sempre justificados.

Por fim, destaca o autor, mesmo trazendo poucos resultados, o modelo gerencial tem obtido uma ‘vitória ideológica esmagadora’ e tem se constituído uma ‘espécie de pensamento único’ na administração pública, presidindo as mudanças institucionais nos estados e municípios com vistas a reduzir gastos públicos.

### 3.3 Participação na gestão escolar: condicionantes da participação

Em específico, para a área da educação, a CF/1988 institui o princípio da gestão democrática<sup>57</sup> para o ensino público – posteriormente reposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394 (Art. 3º e 14º, entre outros)<sup>58</sup> e nas legislações dos entes da federação (CURY, 2002).

O princípio constitucional da gestão democrática, segundo Lück (2009, p. 70),

(...) se assenta no pressuposto de que a educação é um processo social colaborativo que demanda a participação de todos da comunidade interna da escola, assim dos pais e da sociedade em geral. Dessa participação conjunta e organizada é que resulta a qualidade do ensino para todos, princípio da democratização da educação.

Ademais, para a autora, tal princípio é proposto como uma condição de

i) aproximação entre escola, pais e comunidade na promoção de educação de qualidade; ii) de estabelecimento de ambiente escolar aberto e participativo, em que os alunos possam experimentar os princípios da cidadania, seguindo o exemplo dos adultos. Sobretudo, a gestão democrática se assenta na promoção de educação de qualidade para todos os alunos, de modo que cada um deles tenha a oportunidade de acesso, sucesso e progresso educacional com qualidade, numa escola dinâmica que oferta ensino contextualizado em seu tempo e segundo a realidade atual, com perspectiva de futuro (LÜCK, 2009, p. 70).

Assim, o princípio da gestão democrática para as unidades escolares públicas deve implicar, necessariamente, o partilhamento do poder – ou a sua disputa, explícita ou não – entre aqueles que ali se fazem presentes, isto é,

(...) as pessoas que agem na/sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo, com vistas a garantir que as suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre os dos demais sujeitos, ao ponto de, na medida do possível, levar os demais sujeitos a agirem como elas pretendem (SOUZA, 2006, p. 113).

Nesse sentido, a gestão escolar, para Krawczyk (1999), não começa e nem termina nos estabelecimentos escolares. Ao contrário, para a autora, ela se faz a partir das normas

<sup>57</sup> Constituição Federal: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2013.

<sup>58</sup> LDBEN n. 9.394/96, “Art. 3º – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. (...) “Art. 14º – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais na elaboração do projeto político pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. De acordo com Cury (2002), outros artigos da LDBEN (12º, 13º e 15º) pertencem também ao escopo da gestão democrática e trazem implicações práticas na organização escolar.

estabelecidas pelo sistema educativo, pelas relações e práticas construídas no cotidiano das escolas e, finalmente, pela gestão escolar em si. Em outras palavras, a ‘gestão escolar’ pode ser entendida como um processo (político) por meio do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola ‘participam’, ainda que participem de modos diferentes dada a falta de maior precisão do próprio conceito de participação (PARO, 2003). Essa ausência de consensos sobre o conceito de participação, segundo Gutiérrez e Catani (2003, p. 61), acarreta, ainda, duas questões que dificultam qualquer análise:

Em primeiro lugar é muito complexo dar conta da consciência individual do ator chamado a participar, sua verdadeira e íntima vocação, compreendida aqui como a disposição pessoal para engajar-se no processo. Outro problema é que esta situação permite associar o grau de participação ao número de pessoas consultadas; ou seja, induz a acreditar que muitos indivíduos, interferindo fortemente em muitas decisões, constitui um sistema bastante participativo.

Nesse sentido, Lima (2014, p. 1072) destaca que a participação, especificamente para a área da educação, emerge como uma dimensão central da gestão democrática das escolas, visto que “(...) a participação verdadeira exige muito mais do que o acesso à informação e o direito a ser informado, a publicidade democrática dos atos, as propostas e sugestões, as auscultações e outros processos eventualmente despojados de poder de decisão, que Maurício Tragtenberg (1989) designou de participacionismo”.

Sem ignorar a participação na fase da execução, Paro (2003, p. 16) defende que a ‘participação’ deva ser evidenciada na fase da tomada de decisão, no partilhamento do poder, para que “(...) não se tome a participação na execução como fim em si mesmo, quer como sucedâneo da participação nas decisões, quer como maneira de escamotear a ausência desta última no processo”. Isto porque “(...) só o poder de decidir confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas, rompendo com encenações participativas, com rituais, processos e métodos formalmente democráticos, mas que falta substantividade democrática” (LIMA, 2014, p. 1072).

A participação ensejada para a gestão escolar, no geral,

(...) encontra um sem-número de obstáculos para concretizar-se, razão pela qual um dos requisitos básicos e preliminares para aquele que se disponha a promovê-la é estar convencido da relevância e da necessidade dessa participação, de modo a não desistir diante das primeiras dificuldades (PARO, 2003, p. 16).

Não restam dúvidas de que o princípio constitucional da gestão democrática deve se materializar em práticas participativas, por meio de mecanismos e instrumentos vários, visto

que a “(...) a democracia só se efetiva por atos e relações que se dão no nível da realidade concreta” (PARO, 2003, p. 18), isto é, se faz na prática. Daí a importância de investigar e refletir sobre os aspectos que favorecem ou dificultam ou mesmo impossibilitam a participação das comunidades escolar e local na gestão escolar.

Na visão de Paro (2003, p. 43), “(...) Falar das potencialidades e obstáculos da participação da população na gestão da escola pública implica elucidar os determinantes imediatos de tal participação que se encontram dentro e fora da escola”. Internamente, o autor destaca as seguintes condições: i) as condições de trabalho ou os condicionantes materiais da participação; ii) os condicionantes institucionais; iii) os condicionantes político-sociais: os interesses dos grupos dentro da escola; iv) os condicionantes ideológicos da participação.

O primeiro condicionante interno refere-se às “(...) condições objetivas em que se desenvolvem as práticas e relações no interior da unidade escolar” (PARO, 2003, p. 43). Estas (ótimas ou péssimas) por si mesmas, segundo o autor, não proporcionam a ocorrência de relações democráticas e cooperativas. A questão principal a ser destacada é que a ausência de recursos (condições materiais), além de comprometer a consecução dos objetivos da instituição escolar, exigindo maior esforço da escola no sentido de remediar essas insuficiências (faltas de toda ordem), tende a competir “(...) com o esforço que se poderia empregar para se modificarem as relações autoritárias que vigem dentro da instituição escolar” (PARO, 2003, p. 44), pois

Na escola pública há que se considerar, também, que sua prática está tão perpassada pelo autoritarismo, que o discurso liberalizante mal consegue escamoteá-lo. Há pessoas trabalhando na escola, especialmente em postos de direção, que se dizem democratas apenas porque são ‘liberais’ com alunos, professores, funcionários ou pais, porque lhes ‘dão abertura’ ou ‘permitem’ que tomem parte daquela decisão. Mas o que esse discurso parece não conseguir encobrir totalmente é que se a participação depende de alguém que dá abertura ou que permite sua manifestação, então a prática em que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza: não pode existir ‘ditador democrático’ (PARO, 2003, p. 18-19).

De todo modo, o autor alerta que as precariedades existentes em muitas escolas públicas não deveriam ser usadas como desculpas para nada fazer em prol da ‘participação’, pois as mesmas condições adversas podem concorrer tanto para incrementá-la quanto dificultá-la. Diante das dificuldades, as pessoas podem cruzar os braços ou podem se sentir impelidas a desenvolverem ações no intuito de superá-las; e ao se envolverem com sua ajuda

na resolução de problemas da escola, essas pessoas adquirirem mais conhecimento e familiaridade com as questões escolares, de modo a influir nas decisões que aí se tomam, conclui o autor. Esse raciocínio é congruente com a posição de Gutiérrez e Catani (2003, p. 71) quando afirmam que na prática, no cotidiano escolar,

É preciso ter sempre presente que estamos lidando com uma realidade bastante complexa e dinâmica, e que as reconversões tanto ocorrem no sentido do autoritarismo como no caminho inverso, potencializando a participação onde ela deveria, talvez, ter sido inibida (...) e que (...) Toda e qualquer organização que tente implantar e desenvolver práticas de natureza participativa vive sob a constante ameaça da reconversão burocrática e autoritária dos seus melhores esforços.

No geral, as escolas públicas têm uma organização ‘formal’ que tende, ainda, a privilegiar as relações hierárquicas de autoridade e as relações mais verticalizadas, de mando e submissão, em detrimento de relações horizontalizadas que favorecem mais à democratização da gestão. Isto é, de modo formal e no senso comum, “(...) o diretor aparece, diante do Estado, como responsável último pelo funcionamento da escola e, diante dos usuários e do pessoal escolar, como autoridade máxima” (PARO, 2003, p. 45).

Apesar de retratar a organização escolar da rede pública do Estado de São Paulo<sup>59</sup>, Paro (2003) destaca algumas contradições vividas pelo Diretor Escolar que, no meu entendimento, ajudam nas reflexões sobre a participação da comunidade na gestão escolar na RME/BH. Em suas palavras,

O que nós temos hoje é um sistema hierárquico que pretensamente coloca todo o poder nas mãos do diretor. Não é possível falar das estratégias para se transformar o sistema de autoridade no interior da escola, em direção a uma efetiva participação de seus diversos setores, sem levar em conta a dupla contradição que vive o diretor de escola hoje. Esse diretor, por um lado, é considerado a autoridade máxima no interior da escola, e isso, pretensamente, lhe daria um grande poder e autonomia; mas, por outro lado, ele acaba se constituindo, de fato, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da Lei e da Ordem na escola, em mero preposto do Estado. Esta é a primeira contradição. A segunda advém do fato de que, por um lado, ele deve deter uma competência técnica e um conhecimento dos princípios e métodos necessários a uma moderna e adequada administração dos recursos da escola, mas, por outro lado, sua falta de autonomia em relação aos escalões superiores e a precariedade das condições concretas em que se desenvolvem as atividades no interior da escola tornam uma quimera a utilização dos belos métodos e técnicas adquiridos (pelo menos supostamente) em sua formação de administrador escolar, já que o problema da escola pública no país não é, na verdade, o da administração de recursos, mas o da falta de recursos (PARO, 2003, p. 11).

---

<sup>59</sup> No estado de São Paulo, o diretor é contratado por meio de concurso público. Ele não é eleito pela comunidade escolar.

A centralidade dada à figura do diretor, no meu entendimento e de vários outros autores (PARO, 2003; GUTIÉRREZ; CATANI, 2003; CABRAL NETO, 2010; HYPÓLITO, 2011; SILVA, 2010), estaria enfraquecendo alguns espaços escolares instituídos para a promoção da participação da comunidade – Colegiado Escolar/Conselho Escolar, Assembleias Escolares, Associações de Pais e Mestres e associações congêneres – enquanto fóruns significativos de discussão, explicitação de conflitos e, principalmente, de tomada de decisões e que deveriam promover a democratização das relações no interior da escola. Evidentemente, faz-se necessário dizer que a confirmação ou negação só pode se dar com estudos empíricos aprofundados.

Portanto, a ‘participação’ na gestão escolar não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva, e que coloca a necessidade da previsão (e provisão) de mecanismos institucionais que incentivem práticas participativas dentro da escola, principalmente em sociedade com tradição de autoritarismo e com poucas experiências de partilhamento de poder, como é o caso das escolas públicas brasileiras que lidam “(...) com o Brasil real, o Brasil da miséria, da pobreza em todos os seus sentidos, de uma forma muito mais direta e urgente que a universidade ou a empresa” (GUTIÉRREZ; CATANI, 2003, p. 68-69).

Nesse sentido, no âmbito da gestão das escolas públicas brasileiras, os autores alertam para as relações que aí se dão e que são, no geral,

(...) uma relação entre desiguais onde vamos encontrar uma escola sabidamente desaparelhada do ponto de vista financeiro para enfrentar os crescentes desafios que se apresentam e, também, uma comunidade não muito preparada para a prática da gestão participativa da escola, assim como do próprio exercício da cidadania em sua expressão mais prosaica (GUTIÉRREZ; CATANI, 2003, p. 69).

O terceiro condicionante da participação elencado por Paro (2003) refere-se à diversidade de grupos que se relacionam no interior da escola e que se orientam por seus interesses imediatos, podendo ser ou não conflituosos. Para o autor, “(...) há que se reconhecer, preliminarmente, a identidade de interesses sociais estratégicos por parte de professores, demais funcionários, alunos e pais, já que, na escola pública que atende as camadas populares, todos são trabalhadores, no sentido mais amplo do termo” (PARO, 2003, p. 46). Reconhecer a existência desses grupos (e seus interesses) é “(...) condição necessária para a luta por objetivos coletivos de mais longo alcance como o efetivo oferecimento de

ensino de boa qualidade para a população” (PARO, 2003, p. 48). Ignorar e/ou negar a existência desses grupos de interesses dentro da escola não contribui para a democratização (ampliação da participação) dos diversos grupos na gestão escolar. Da mesma forma que “(...) a consulta individual aos atores envolvidos não garante, por si só, a participação consciente. Uma decisão prejudicial ao grupo, ou simplesmente equivocada, pode ser autorizada por um número imenso de pessoas” (GUTIÉRREZ; CATANI, 2003, p. 61). Ademais, quantificar e qualificar a participação de pessoas/grupos na gestão escolar é uma tarefa muito difícil, pois, como já destacado anteriormente, “(...) é muito complexo dar conta da consciência individual do ator chamado a participar, sua verdadeira e íntima vocação” (GUTIÉRREZ; CATANI, 2003, p. 61).

Os últimos condicionantes externos destacados por Paro (2003, p. 48) são os condicionantes ideológicos da participação presentes nas escolas, entendidos como “(...) todas as concepções e crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada pessoa e que movem suas práticas e comportamentos no relacionamento com os outros”. Isto é, diz respeito ao modo de pensar e agir das pessoas e de como esses modos facilitam/dificultam a participação na gestão escolar. Assim, a visão da escola a respeito da comunidade (e vice-versa) é que conduzirá as relações e ‘constituirá’ a perspectiva de gestão escolar, promovendo ou inibindo a participação. Exemplificando,

(...) a maneira negativa como a comunidade é, em geral, vista pelos que aí atuam.  
 (...) a opinião generalizada de que os pais e responsáveis pelos alunos são pessoas padecendo das mais diversas carências (econômica, cultural, afetiva), com baixa escolaridade, sem interesse pelo desempenho dos filhos na escola e em boa parte agressivos para com o pessoal escolar. De forma semelhante, os alunos, além de carentes nos vários aspectos (alimentar, afetivo e cultural), são vistos em sua maioria como agressivos, desinteressados pelo ensino e ‘bagunceiros’ (PARO, 2003, p. 47-48).

Por conta dessa visão negativa sobre as múltiplas carências atribuídas aos segmentos dos pais e dos estudantes, muito provavelmente prevalecerá na escola a impressão de que eles “(...) precisam ser tutelados, como se lhes faltasse algo para serem considerados cidadãos por inteiro. Esse comportamento se reproduz também no processo pedagógico em sala de aula, onde a criança é encarada não como sujeito da educação, mas como obstáculo que impede que esta se realize” (PARO, 2003, p. 47). Consequentemente, as posturas internas da escola tenderão a ser paternalistas “(...) ou de imposição pura e simples, ou ainda a de quem está ‘aturando’ as pessoas, por condescendência ou por falta de outra opção” (PARO, 2003, p. 48).

E essa visão ‘negativa’ dos segmentos escolares, numa escola perpassada pelo autoritarismo em suas relações cotidianas, dificilmente permitirá que a comunidade aí se faça presente para participar autonomamente de relações democráticas, conclui o autor.

Outro aspecto importante do condicionante ideológico da participação na gestão escolar refere-se à concepção de participação que as pessoas que aí trabalham têm. Isto é, trata-se de saber que as pessoas estão se referindo quando se dizem a favor ou contra a participação; em que situações a participação é ensejada; que tipo de envolvimento se espera das pessoas que participam, se na execução, se na tomada de decisões.

Obviamente esses dois ‘tipos’ de participação não estão desvinculados, mas trata-se de ter bastante claro qual objetivo se tem em mente: se se pretende restringir a participação da comunidade a execução — que, em sentido mais amplo, pode incluir desde a participação direta, por meio de ajuda nas atividades da escola, até a contribuição em dinheiro ou doações em espécie — ou se o que se deseja é a efetiva partilha do poder na escola, o que envolve a participação na tomada de decisões (PARO, 2003, p. 50).

A esse respeito, o autor observa que “(...) o discurso da participação, quer entre políticos e administradores da cúpula do sistema de ensino, quer entre o pessoal escolar e a direção, está muito marcado por uma concepção de participação fortemente atrelada ao momento da execução” (PARO, 2003, p. 50). E, diferentemente, quando se trata de participar nas decisões, haveria uma tendência de recusa por essas mesmas pessoas que no discurso defendem a participação. Para o autor, como também para este pesquisador, a participação implica necessariamente no partilhamento do poder (fundamentalmente) na tomada das decisões e não somente na sua execução. Obviamente,

Não se trata, todavia, de descartar a participação na execução como se ela fosse um mal em si, pois ela pode constituir até mesmo uma estratégia para se conseguir maior poder de decisão. O que temos observado a esse respeito é que, na medida em que a pessoa passa a contribuir quer financeiramente, quer com seu trabalho na escola, ela se acha em melhor posição para cobrar o retorno de sua colaboração e isso pode dar-lhe maior estímulo na defesa de seus direitos e resultar em maior pressão por participação nas decisões (PARO, 2003, p. 51).

Em outras palavras, quando se compara pessoas que participam da gestão escolar com as que não participam, ainda que (e somente) participem na fase da execução, observa-se que as primeiras têm mais chances de obter informações (sobre o funcionamento da escola e das relações que ali se dão) que podem ser de grande importância para conscientizá-las da necessidade da participação nas decisões e, ainda, instrumentalizá-las melhor na feitura das suas reivindicações. Por outro lado, a participação na execução, potencializando os membros



da comunidade, levando-os a opinar e reivindicar maior espaço na tomada de decisões na escola, em muitos casos, pode se constituir um motivo para impedir que a população participe, quer diretamente com sua ajuda nos serviços da escola, quer indiretamente no financiamento da escola, ressalta Paro (2003).

Também, outra forma de ‘evitar’ a participação da comunidade na gestão da escola pública é negar a legitimidade da sua participação por meio do discurso de que a pouca ou nenhuma escolarização e a ‘ignorância’ não os credenciam a participar; ao mesmo tempo, exige “(...) que os mesmos pais participem (em casa, no auxílio e assessoramento a seus filhos) da execução do pedagógico, quando o inverso nos pareceria o razoável” (PARO, 2003, p. 52). Entretanto, essa formulação,

(...) presente na fala de muitos diretores e professores, de que a população possui baixa escolaridade e desconhece o próprio funcionamento formal da unidade escolar não deveria servir de argumento para se afastar da escola a comunidade, com a alegação de que ela não tem condições técnicas de participar de sua gestão. Tal alegação supõe a redução da administração escolar a seu componente estritamente técnico, quando a grande contribuição dos usuários na gestão da escola deve ser de natureza eminentemente política (PARO, 2003, p. 52).

Ainda, ao pressuposto da ignorância, acrescente-se o argumento da descrença na participação, isto é, na aposta que as pessoas são desinteressadas e não desejam participar. Paradoxalmente, há no discurso o incentivo à participação – garantido institucionalmente –, mas a aposta é na não participação. A questão principal a ser destacada aqui é que a ‘participação’ está presente na legislação e no discurso, mas a aposta é que ela não aconteça. Isso faz com que “(...) mesmo as pessoas contrárias a tal participação se sintam ‘liberadas’ para defendê-la ‘impunemente’ na certeza de que não terão que conviver com sua realização” (PARO, 2003, p. 53), atribuindo a não participação a causas externas à unidade escolar.

Além dos ‘argumentos’ utilizados para explicar a pouca participação da comunidade na gestão escolar, mesmo que na perspectiva da execução e não do partilhamento do poder na tomada de decisão na escola paulista<sup>60</sup>, Paro (2003, p. 53-54) observa “(...) a ausência quase total de qualquer previsão de rotinas ou eventos que ensejem a participação da comunidade na escola (...) onde “(...) a inexistência dessa previsão por parte da direção ou dos educadores

---

<sup>60</sup> Estudo de caso de cunho etnográfico realizado em escola pública estadual de Ensino Fundamental na cidade de São Paulo, com o objetivo de identificar os obstáculos e as potencialidades da participação do usuário na gestão da escola pública.

escolares fecha mais uma porta que poderia levar a implementação, na escola, de um trabalho cooperativo”.

Apontados os condicionantes internos que facilitam/dificultam a participação da comunidade na gestão, passamos a tratar dos condicionantes externos, quais sejam: (i) condicionantes econômico-sociais, ou as reais condições de vida da população à medida que tais condições proporcionam tempo, condições materiais e disposição pessoal para participar; (ii) condicionantes culturais, ou a visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade da participação, movidas por uma visão de mundo e de educação escolar que lhes favoreça a vontade de participar; (iii) condicionantes institucionais, ou os mecanismos coletivos, institucionalizados ou não, presentes em seu ambiente social mais próximo, dos quais a população pode dispor para encaminhar sua ação participativa (PARO, 2003, p. 54).

As condições de vida das camadas populares, presentes massivamente nas escolas públicas, segundo Paro (2003), não têm favorecido sua participação na gestão escolar, seja por falta de tempo; cansaço após um longo e pesado dia de trabalho; desencontros entre a agenda de horários da escola e o do trabalho das camadas populares; falta de espaços para encontros e reuniões na própria escola entre os pais, entre outros motivos. Entretanto, para o autor, “(...) isto não deve ser motivo para se proceder de forma a ignorar completamente providências que a escola pode tomar no sentido não de superar os problemas, obviamente, mas de contribuir para a diminuição de seus efeitos sobre a participação na escola” (PARO, 2003, p. 55), como, por exemplo, marcando reuniões/assembleias em horários que favoreçam mais a presença dos pais e da comunidade escolar, em geral.

O discurso que tenta explicar a fraca participação da população, tendendo, principalmente, a responsabilizar/culpabilizar os pais como desinteressados pela participação na escola e também pela educação dos seus filhos, estaria ligado a uma ‘cultura’ que argumenta que a população se mostra ‘naturalmente’ avessa a todo tipo de participação e a “(...) não-participação se deve a uma espécie de comodismo sem razão de ser, próprio de nossa tradição cultural” (PARO, 2003, p. 59). Difundidos no senso comum, esses argumentos recebem reforço da própria história oficial, que tende a omitir os movimentos populares e o papel histórico que os mesmos desempenharam e desempenham. Assim, “(...) Numa sociedade em que o autoritarismo se faz presente, das mais variadas formas, em todas as

instâncias do corpo social, é de se esperar que haja dificuldade em levar as pessoas a perceber os espaços que podem ocupar com sua participação” (PARO, 2003, p. 59).

O discurso difundido de que a comunidade não participa por razões culturais tenta encobrir outras culturas onde os movimentos populares defendem e promovem a ‘participação’, como, por exemplo,

No próprio campo da educação, os trabalhos de Campos (1983), Sposito (1984), Campos (1985) e Avancine (1990) oferecem valiosos subsídios para desmentir tal alegação, ao apresentar a mobilização dos grupos populares por escolas e pela melhoria dos serviços aí oferecidos. O fato de não se verem, com essa mesma intensidade, manifestações da população por participação na gestão da escola pública não nos deve levar a concluir que isso se deva a alguma ‘aversão natural’ a participação (PARO, 2003, p. 59).

Ademais, as experiências ‘participativas’ (muitas ou poucas, intensas ou fracas) reveladas na gestão escolar refletem, por assim dizer, as experiências vividas pela população em outras áreas na comunidade, em outros espaços comunitários instituídos e instituintes de participação. Isto é, a todo instante a população recebe estímulos ‘positivos’ e ‘negativos’ para participar – seja na execução ou na tomada de decisões. Daí ser importante também considerar os condicionantes instituídos na comunidade local que promovem/incentivam (ou não) a participação das pessoas. Estas podem se sentir motivadas ou reprimidas, encorajadas ou amedrontadas. Por exemplo, alguns pais (principalmente, das camadas populares, semialfabetizados ou analfabetos) podem deixar de participar por se sentirem constrangidos pelos outros membros da comunidade escolar (altamente escolarizados). Ou, ainda, por medo ou receio, alguns estudantes e pais podem deixar de participar temendo alguma represália posterior.

Ao inventariar os condicionantes internos e externos que, porventura, facilitam/dificultam a participação da comunidade na gestão escolar, chamo a atenção para o fato de não ser suficiente a necessidade de participação da população na gestão escolar, mas, e fundamentalmente, é preciso verificar em que condições essa participação pode tomar-se realidade.

## **CAPÍTULO 4. GESTÃO ESCOLAR NA RME/BH: ENTRE A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE**

As experiências ‘participativas’ (muitas ou poucas, intensas ou fracas) que podem se revelar na gestão escolar refletem, como dito no capítulo anterior, as experiências vividas pela sociedade em outras áreas e espaços, ora sendo incentivada, ora sendo desestimulada a participar. Nesse sentido, é importante considerar os condicionantes que promovem/incentivam ou dificultam/impedem a participação das pessoas. Daí ser fundamental identificar em que condições essa participação se realiza.

Este capítulo tem como objetivo identificar e analisar os instrumentos e mecanismos instituídos na RME/BH para a promoção da participação da comunidade escolar na gestão escolar.

### **4.1 A regulamentação da Gestão Escolar na RME/BH: o que dizem os documentos**

Na RME/BH, desde o fim da década dos anos 1980 e início dos anos 1990, entre outras ações, a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão escolar está prevista e regulamentada<sup>61</sup>, principalmente por meio (I) da instituição das Assembleias Escolares desde 1983, como instância de participação direta de toda a comunidade escolar e de instância máxima de deliberação para assuntos diversos (aprovação do Calendário Escolar, da Proposta Político-Pedagógica da Escola, da prestação de contas da Caixa Escolar, do trabalho pedagógico, entre outros); (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

---

<sup>61</sup> A Lei Orgânica de Belo Horizonte (Inc. X, Art. 158), de 21 de março de 1990, em consonância com a Carta Magna de 1988, reafirma o princípio da gestão democrática: “(...) X - gestão democrática do ensino público, mediante, entre outras medidas, a instituição de: a) Assembleia Escolar, como instância máxima de deliberação de escola municipal, composta por servidores nela lotados, por estudantes e seus pais e por membros da comunidade; b) direção colegiada de escola municipal; c) eleição direta e secreta, em dois turnos, se necessário, para o exercício de cargo comissionado de Diretor e de função de Vice-Diretor de escola municipal, para mandato de dois anos, permitida uma recondução consecutiva e garantida a participação de todos os segmentos da comunidade (BELO HORIZONTE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE, 1990, ARTIGO 158).

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. PORTARIA SMED/BH N. 310/2014).

A instituição desses mecanismos e instâncias participativos na RME/BH, segundo Miranda (1998, p. 117), tinha como objetivo “(...) reforçar a construção da democracia na gestão da escola, o exercício da cidadania e possibilitar mudanças nas relações do interior da escola”, democratizando as relações e a autonomia da escola. Entretanto, na prática, os objetivos traçados por uma política pública podem ou não ser alcançados em virtude dos ‘significados’ que os atores (escolares, neste caso) dão a essas instâncias e aos regulamentos delas decorrentes na fase de implementação (BARROSO, 2005; SIMAN, 2005).

Antes de prosseguirmos, faz-se necessário destacar que a legislação municipal dota as unidades escolares da RME/BH de certa autonomia e “(...) autonomia não pode se confundir com o repasse das funções do Estado para a comunidade escolar” (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 062/2002). Ou seja, na RME/BH as unidades escolares têm autonomia para construir seus projetos político-pedagógicos, elaborar suas normas internas (regimentos), decidir sobre a aplicação dos recursos financeiros, entre outros aspectos. No entanto, essa autonomia não pode ser entendida como

(...) soberania ilimitada, como uma forma de organização e gestão independente de qualquer tipo de limite ou restrições externas. Em termos jurídicos, porém, o conceito de autonomia não tem essa significação. “A autonomia não significa independência nem soberania. Seu exercício, embora pleno, restringe-se a esferas específicas previamente delimitadas pelo ente maior, dentro das quais e para as quais são produzidas pelo ente autônomo normas próprias e integrantes do sistema judicial global” (Ranieri, 1994: 27) (GUTIÉRREZ; CATANI, 2003, p. 65).

Para estes autores, a ‘autonomia’ das escolas descortinou horizontes com inúmeras possibilidades no campo da gestão, até então inexistentes, e que os limites efetivos da mesma, mais do que no plano jurídico, devem ser buscados no cotidiano.

Corroborando essa observação, Barroso (2003, p. 16) afirma que

A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras.

Portanto, para este autor, autonomia também não se reduz à dimensão jurídico-administrativa, de transferências decretadas da administração central para as unidades escolares por meio de uma retórica oficial que, por sinal, é “(...) sistematicamente desmentida pelas normas regulamentadoras (em particular as que definem os meios e afectam recursos), bem como pelas práticas dos diversos actores que, na administração central ou regional, ocupam lugares de decisão estratégicos em relação ao funcionamento das escolas” (BARROSO, 2003, p. 17).

Para o autor,

Importa, ainda, ter presente que a ‘autonomia da escola’ resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber gerir, integrar e negociar. A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a dos pais, ou a dos gestores. A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local (BARROSO, 2003, p. 17).

Assim, o que estaria em causa para Barroso (2005) não é a concessão de mais ou menos autonomia às escolas, mas reconhecer a autonomia como um valor intrínseco à organização escolar em benefício da aprendizagem dos estudantes. Para o autor, não se pode falar em imposição de autonomia e não basta somente regulamentá-la. Isto é, “(...) É preciso criar condições para que ela seja ‘construída’ em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino” (BARROSO, 2003, p. 20). Assim, para o autor, a autonomia é um conceito construído social e politicamente que pressupõe a participação de todos os envolvidos nas atividades educativas desenvolvidas na unidade escolar e, em especial, na sua gestão. Ademais, a autonomia tornar-se-á mais efetiva se contar com o

(...) empenhamento e participação dos que vivem o dia-a-dia da escola, assegurando com o seu trabalho o cumprimento da sua missão. São eles os professores (bem como o pessoal não-docente e outros adultos que prestam serviço na escola ou colaboram na realização de tarefas educativas) e os alunos (vistos não como ‘clientes’ ou ‘consumidores’, mas sim como ‘trabalhadores’ e co-produtores da acção educativa) (BARROSO, 2003, p. 29).

Daí serem necessárias, além do envolvimento de todos na gestão escolar, “(...) normas e práticas que promovam uma gestão participativa e uma cultura democrática, quer pela valorização de formas de participação representativa, quer, principalmente, pelo exercício

indiferenciado e colectivo de funções de gestão, através de mecanismos de participação directa” (BARROSO, 2003, p. 28-29).

Retomando as instâncias participativas da gestão escolar na RME/BH. Inicialmente, 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 da comunidade (BELO HORIZONTE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE, 1990), aconteceria a cada dois anos e aos eleitos é permitida uma única recondução consecutiva. Poderiam se candidatar ao cargo de Diretor e a 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 (doze) meses consecutivos e antecedentes ao dia do registro da candidatura. Somente poderia concorrer uma chapa completa composta por candidato ao cargo de Diretor e à função de Vice-Diretor escolar; e para as unidades que tinham uma Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI) vinculada, a chapa deveria conter também um Vice-Diretor de UMEI.

Em relação aos eleitores, podem votar: (I) servidores em exercício na escola ou na UMEI; (II) alunos regularmente matriculados e frequentes na escola, com idade mínima de 16 (dezesesseis) anos, completada até a data da eleição em primeiro turno; (III) mãe ou pai ou responsável legal de aluno regularmente matriculado e frequente na escola ou na UMEI, permitido um único voto manifestado pela mãe, ou pelo pai, ou pelo responsável legal do aluno, independentemente do número de filhos matriculados na escola e/ou na UMEI. Os servidores que exercem suas atribuições em mais de uma unidade escolar ou UMEI terá direito a votar em cada uma delas. Por fim, em nenhuma hipótese um eleitor terá direito a mais de um voto em cada escola, inclusive quando houver UMEI a ela vinculada (BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 13.363/2008; BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011).

Em 2007, por meio da Emenda<sup>62</sup> à Lei Orgânica n. 20, de 01/02/2007, o mandato da direção escolar na RME/BH passou para três anos, permitida uma única recondução

---

<sup>62</sup> Altera a redação da alínea ‘c’, do inciso X do art. 158 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH - e dá outras providências. “(...) Art. 1º - A alínea "c" do inciso X do art. 158 da Lei Orgânica do

consecutiva. Essa legislação trouxe como novidade a possibilidade dos Educadores Infantis<sup>63</sup> se candidatarem à função de Vice-Diretor de UMEI, até então restrita aos professores e técnicos (Supervisor Pedagógico/Orientador Educacional) da unidade escolar.

A Assembleia Escolar, como dito, é a instância de participação direta da comunidade escolar na gestão da escola e a instância máxima deliberativa dentro da unidade escolar (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 062/2002). Esta legislação, entre outros aspectos, regulamenta que a Assembleia Escolar deve ser composta pelo coletivo dos trabalhadores em educação, os estudantes, os pais/mães/responsáveis dos estudantes e grupos comunitários<sup>64</sup> (Associações Comunitárias, Associações Esportivas, Grupos religiosos, ONG e outros) do entorno da escola e que pertençam à jurisdição da unidade escolar.

A expressão ‘grupos comunitários’ já tinha sido utilizada na portaria que instituiu a Assembleia Escolar e o Colegiado Escolar (MIRANDA, 1998, p. 104), mas sem defini-los ou mesmo como seriam incorporados à gestão escolar. É o Parecer CME/BH n. 052/2002 que define ‘grupos comunitários’ e regulamenta a sua presença e participação na gestão escolar.

A introdução de grupos comunitários na gestão escolar pode ser considerada, em geral, como uma ‘novidade’ para as unidades escolares municipais por envolver atores diferentes

Município de Belo Horizonte - LOMBH -, passa a vigorar com a seguinte redação: ‘c’) eleição direta e secreta, em dois turnos, se necessário, para o exercício de cargo comissionado de Diretor e de função de Vice-Diretor de escola municipal, para mandato de três anos, permitida uma recondução consecutiva, mediante eleição, e garantida a participação de todos os segmentos da comunidade; (NR)”. Disponível em <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=956476>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

<sup>63</sup> A Lei Municipal N. 10.572/2012, transformou o cargo público efetivo de Educador Infantil no cargo público efetivo de Professor para a Educação Infantil. Essa mudança faz parte da luta da categoria dos Trabalhadores em Educação da RME/BH e do SindREDE-BH para unificar a carreira. A alteração proposta na citada lei ainda não equipara as carreiras dos professores. Cf. Pinto (2014).

<sup>64</sup> Para participar da Assembleia Escolar, os grupos comunitários precisam se inscrever junto à secretaria da unidade escolar, apresentando os seguintes documentos da Entidade: cópia de Estatuto da Entidade; cópia de registro em cartório; declaração de vínculo com a jurisdição da escola; cópia da ata de eleição da diretoria da entidade; e relação de nomes de todos os integrantes da diretoria que terão a prerrogativa de participar das votações que ocorrerem nas Assembleias Escolares (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 062/2002). A introdução de grupos comunitários em instâncias participativas das escolas públicas de ensino, segundo Teixeira (2001), também já figurou na legislação do Estado de Minas Gerais no ano de 1983, mais especificamente na Resolução n. 4.787/1983 da Secretaria Estadual de Educação (SEE/MG). Mesmo não sendo explicitado quem integra esses grupos comunitários, Teixeira (2001) supõe que sejam associações, entidades, organizações que atuavam na região em que se localizava a escola. Essa participação de representantes de grupos comunitários é revista pela SEE/MG, em 1992, por meio da Resolução n. 6.907, de 23 de janeiro de 1992, da SEE/MG, que estabelece normas complementares para a instituição e o funcionamento do colegiado nas unidades estaduais de ensino, e é retirada dos documentos oficiais.



daqueles tradicionalmente reconhecidos<sup>65</sup> (direção, professores, funcionários, estudantes e pais). A legislação não explicita ‘como’ os grupos comunitários do entorno da escola seriam ‘identificados’ e ‘informados’ da possibilidade de se fazerem presentes e representados tanto na Assembleia Escolar quanto no Colegiado Escolar das escolas públicas da RME/BH. Assim, ‘como’ cada unidade escolar ‘recebeu’, ‘interpretou’ e ‘implementou’ essas determinações legais ainda carece de investigações como a realizada por Silva (2010). Este autor pesquisou a introdução dos grupos comunitários nos Colegiados Escolares nas primeiras escolas da RME/BH construídas totalmente com recursos próprios do Orçamento Participativo de Belo Horizonte (OP/BH). O autor partiu do pressuposto de que essa experiência participativa facilitaria a entrada dos grupos comunitários nos Colegiados das respectivas escolas, contribuindo e influenciando na gestão delas. Especificamente, em relação à introdução da representação de grupos comunitários nos Colegiados, o autor observou que ela não aconteceu em uma escola e, na outra, diferentemente do que estava na ordem legal, introduziu outro tipo de ‘representação da comunidade’. Enfim, a união dos grupos comunitários que ocorreu para conquistar o direito à escola, via OP/BH, não se expandiu para uma maior integração desses grupos para com a gestão escolar, mesmo com incentivos legais. Para o autor, a inscrição na ordem legal não provocou importantes discussões e práticas acerca da democratização da gestão escolar, como também não obteve êxito na promoção do partilhamento do poder no interior do Colegiado Escolar.

Retomando as observações sobre a Assembleia Escolar, a legislação regulamenta a obrigatoriedade da sua instalação, com a exigência de *quorum* mínimo equivalente a 10% (dez por cento) do número de alunos regularmente matriculados, aferido pelo ocupante do cargo de Diretor Escolar. Exemplificando, se uma unidade escolar tem 1200 (hum mil e duzentos) estudantes matriculados, a Assembleia Escolar somente deverá ser iniciada com a presença mínima de 120 (cento e vinte) membros da comunidade escolar – independentemente do segmento escolar. Não havendo o *quorum* mínimo necessário para realização da Assembleia Escolar, deverá ser feita uma nova convocação, com antecedência mínima de 48 horas, mantendo-se a exigência de *quorum* mínimo.

---

<sup>65</sup> Estes, por sua vez, já foram objeto de investigação de Bastos (2002); Bruno (2002); Carneiro (2002); Costa (2002); Mendonça (2000); Rodrigues (1983); Spósito (2002); Teixeira (2001), entre outros.

Além disso, a legislação que trata da Assembleia Escolar estabelece que esta tenha as seguintes competências:

- I) Aprovar Regimento Interno do Colegiado Escolar;
- II) Dar posse ao Colegiado Escolar;
- III) Referendar a aprovação já realizada pelo Colegiado Escolar de: 1- Prestação de contas anual da Caixa Escolar; 2- Proposta Político Pedagógica; 3- Calendário Escolar; 4- Regimento Escolar;
- IV) Aprovar relatórios das atividades do Colegiado Escolar;
- V) Atuar como instância recursal quanto às deliberações do Colegiado Escolar;
- VI) Indicar Comissão Mista Eleitoral para planejar, organizar e presidir as eleições de diretores e vice-diretores das escolas municipais, bem como dar posse aos eleitos;
- VII) deliberar sobre outros assuntos de interesse da escola que exijam manifestação da Comunidade Escolar (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 062/2002).

Já os Colegiados Escolares, atualmente, são regulamentados pelas Resoluções SMED/BH n. 001/2005 e n. 001/2012 e pelas diretrizes dos Pareceres CME/BH n. 052/2002 e 057/2004<sup>66</sup>. Este último, além de apontar aspectos básicos a serem observados na estruturação dos Colegiados Escolares das escolas da RME/BH, expressou algumas preocupações quanto à diversidade de entendimento relativas 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 da RME/BH, o Parecer CME/BH n. 057/2004 apresentou duas diretrizes importantes: primeira, a representação paritária entre os segmentos de trabalhadores em educação, estudantes e pais de estudantes, objetivando buscar maior equilíbrio na superação de temas conflituosos e garantir a construção coletiva; segunda, a introdução da representação de grupos comunitários com 10% do total dos assentos, a fim de trazer uma visão mais distanciada daqueles que estão mergulhados no cotidiano escolar. Essas diretrizes do CME/BH foram incorporadas pela SMED/BH, regulamentando que o Colegiado Escolar tem

(...) caráter consultivo, normativo, deliberativo, nos assuntos referentes à vida escolar e às relações entre os sujeitos que compõem, respeitados os âmbitos de competência do Sistema Municipal de Ensino, da direção escolar, da assembleia escolar e observada a legislação educacional vigente (BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO SMED/BH N. 001/2005).

---

<sup>66</sup> O Parecer CME/BH n. 052/2002 trata da Gestão Democrática na RME/BH, com destaque para a eleição de diretores de escola e para a Assembleia Escolar. O Parecer n. 057/2004, do CME/BH, de 16/09/2004, trata da normatização dos Colegiados Escolares na RME/BH.

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 pelos Pareceres do CME/BH n. 052/2002 e n. 057/2004, ficando assim composto:

Art. 4º - O Colegiado Escolar contará com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar e deverá ser composto na proporção de 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 deste segmento e 10% de representantes de grupos comunitários, garantindo-se a participação de, pelo menos, um membro deste segmento.

Parágrafo único - Caso as escolas não possuam estudantes com idade igual ou superior a 12 anos, o Colegiado deverá ser composto na proporção de 45% de trabalhadores em Educação (direção, professores e demais membros do estabelecimento escolar), 45% de pais, mães e representantes deste segmento e 10% de representantes de grupos comunitários, garantindo-se a participação de, pelo menos, um membro deste segmento (BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO SMED/BH N. 001/2005).

Ainda, essa resolução da SMED/BH estabeleceu a quantidade mínima de onze membros e a máxima de vinte e um membros, com a prerrogativa de que todos os membros fossem eleitos em Assembleia Escolar convocada especificamente para esta finalidade.

Além desses mecanismos e instâncias participativas da RME/BH (Eleição para direção escolar, Assembleia Escolar e Colegiado Escolar), segundo Glaura Vasques de Miranda (1999, p. 168), Secretária Municipal de Educação no período 1993-1996, na gestão do prefeito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores, nos anos de 1990, a democratização da gestão escolar e da própria SMED/BH se pautaria pela observância da horizontalidade das relações e pela promoção de práticas educativas que favorecessem e envolvessem os diversos segmentos escolares. Ainda, segundo essa Secretária, foram essas diretrizes que orientaram a criação e a implantação/execução do Projeto Político-Pedagógico Escola Plural<sup>67</sup>.

Este projeto, de acordo com Maria Céres Pimenta Castro (2000), Secretária Municipal nos anos de 1997 a 2000, propunha uma mudança radical nas estruturas excludentes, discriminatórias e hierarquizadas das instituições escolares, possibilitando uma organização pautada pela construção de uma escola mais democrática e igualitária; redefinindo aspectos que tradicionalmente contribuía para a exclusão de amplos setores da sociedade, apontando

---

<sup>67</sup> O Projeto Político-Pedagógico Escola Plural da RME/BH foi objeto de investigação em inúmeros trabalhos acadêmicos. Boa parte deles está identificada e descrita no livro **Estado do conhecimento sobre a Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte 1986-2005**, organizado por Zaidan e Souza (2009).

para a necessidade de se construir uma nova organização pautada na horizontalidade das relações, visando avançar na construção de gestões escolares e práticas escolares cada vez mais democráticas envolvendo todos os segmentos escolares (trabalhadores em educação, pais, estudantes e comunidade do entorno da escola). São essas ideias mais gerais sobre ‘democracia’ e ‘democratização’ que orientaram o CME/BH na formulação da portaria que trata da gestão democrática das unidades escolares da RME/BH, central nesta tese.

Em 1998, além da criação do Conselho Municipal de Educação (CME/BH), foi realizada a I Conferência Municipal de Educação. Esta, nas palavras do Secretário Municipal de Educação à época, Antônio David de Souza Júnior, tinha como referência “(...) A compreensão da participação popular como um pressuposto do 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. CARTA DE PRINCÍPIOS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2001, p. 5). As palavras do Secretário evidencia o desejo da SMED/BH em compartilhar responsabilidades e deveres a partir de uma concepção mais horizontalizada e participativa de gestão pública e de gestão escolar.

Em 1999, dando continuidade ao movimento de democratização da educação, da escola e da gestão escolar, a SMED/BH realizou a Constituinte Escolar com o objetivo de debater/refletir sobre questões educacionais e elaborar a Carta de Princípios que, após aprovada pelo CME/BH, se tornaria referência para a construção dos Regimentos Escolares<sup>68</sup> das unidades da RME/BH.

Em 2002, como explicitado anteriormente, o CME/BH emite um parecer tratando da Gestão Democrática na RME/BH, reafirmando sua competência e responsabilidade de fazer com que as unidades escolares se tornassem espaços de constante prática democrática e que a gestão escolar fosse colegiada e contemplasse a participação de todos, pois

O que dá competência à Comunidade Escolar - através de todos e de cada um dos segmentos que a compõem - para gerar e gerir o projeto específico de cada escola, dentro do projeto global de Rede, é a capacidade dos sujeitos de participarem juntos,

---

<sup>68</sup> Registre-se que esse movimento de construção dos Regimentos Escolares só foi finalizado em 2011 quando as unidades escolares foram orientadas a formatarem seus regimentos a partir do ‘texto’ base (padrão/modelo) elaborado pela SMED/BH. Toda e qualquer alteração no Regimento Escolar, desde então, precisa estar de acordo com esse ‘modelo’ e qualquer outra alteração precisa ser aprovada, obrigatoriamente, pela SMED/BH.

visando objetivos comuns, buscando justamente a superação da contradição entre a prática centralizadora e excludente ainda, por vezes, perceptível em alguns espaços escolares e a proposta de democratização real de suas instâncias. E isso é um grande desafio! A participação crescente de trabalhadores e trabalhadoras em Educação, alunos e alunas, pais e mães ou responsáveis e lideranças comunitárias é marca da - e é marcada pela - mudança significativa do papel social da escola: de lugar da informação a escola passa a um dos lugares da formação. Esse movimento se constitui na abertura da escola - através de seus sujeitos - para a construção de novos conhecimentos sociais que se estabelecem em virtude dos interesses comuns da Comunidade Escolar, e vem sendo construído, em seus aspectos político, social e pedagógico há aproximadamente quatro décadas. Por essa lógica, esse Conselho acredita na coerência de uma prática de GESTÃO DEMOCRÁTICA na qual sujeitos de vivências e origens diferentes tenham direito à manifestação de seus saberes diferenciados (BELO HORIZONTE. PORTARIA CME/BH N. 052/2002).

Essa demanda por democratização da gestão escolar, de mais participação da comunidade escolar, apontada na ‘Carta de Princípios’, citada anteriormente, e a resposta dada pelo CME/BH reforçaram a necessidade da montagem de instrumentos e estratégias que viabilizassem a participação de fato e não *pro forma*.

As análises dos principais documentos<sup>69</sup> normatizadores da gestão escolar na RME/BH indicam que ocorreram mudanças significativas, principalmente nas competências e atribuições dos diretores escolares, impactando nas ‘formas’ de participação da comunidade escolar na gestão escolar.

Resumidamente, em 2003, as direções escolares, além de se responsabilizarem pela

---

<sup>69</sup> São os seguintes textos legais analisados.

Executivo Municipal:

- Lei n. 10.523, de 24 de agosto de 2012 – Cria a função pública de Gestor Administrativo e Financeiro Escolar.
- Decretos Municipais que dispõem sobre a eleição de Diretor e Vice-Diretor escolar da RME/BH: Decreto Municipal n. 11.834, de 15 de outubro de 2004; Decreto Municipal n. 12.531, de 13 de novembro de 2006; Decreto Municipal n. 13.363, de 11 de novembro de 2008; Decreto Municipal n. 14.628, de 4 de novembro de 2011.

Conselho Municipal de Educação:

- Parecer CME/BH n. 052/2002 – Assunto: Gestão Democrática, da Assembleia Escolar e Eleição para Direção Escolar na RME/BH.
- Parecer CME/BH n. 057/2004 – Assunto: Normatização sobre Colegiado Escolar a partir do ano de 2004.

Secretaria Municipal de Educação:

- Resolução SMED/BH n. 001/2005 e Resolução SMED/BH n. 001/2012 – Regulamentam o funcionamento do Colegiado Escolar na RME/BH.
- Portaria n. 062/2002 – Dispõe sobre constituição e funcionamento da Assembleia Escolar.
- Portarias que dispõem sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de escolas e Unidades de Educação Infantil da RME/BH: Portaria SMED/BH n. 063/2002, de 12 de setembro de 2002; Portaria SMED/BH n. 201/2004, de 20 de outubro de 2004; Portaria SMED/BH n. 147/2006, de 16 de novembro de 2006; Portaria SMED/BH n. 064/2008, de 13 de novembro de 2008; Portaria SMED/BH n. 262/2011, de 11 de novembro de 2011; Portaria SMED/BH n. 310/2014, de 11 de novembro de 2014.
- Ofício SMED/EXTER/1813/2011, de 28 de dezembro de 2011, que trata do Quadro de Pessoal e define as funções da equipe de coordenação das unidades escolares da RME/BH.

gestão das escolas, assumiram também toda a gestão das Unidades Municipais de Educação Infantil<sup>70</sup> (UMEI) que passaram a ser construídas e vinculadas às unidades escolares de Ensino Fundamental da RME/BH mais próxima geograficamente. No mesmo projeto de Lei que criou as UMEI, a prefeitura criou o cargo de Educador Infantil<sup>71</sup>. À época, também foi criada a função de Vice-Diretor de UMEI. No transcurso das gestões 2003/2004 e 2005/2006, a SMED/BH deu início ao processo gradativo de transferência dos funcionários terceirizados da limpeza, cantina e portaria das empresas para as Caixas Escolares. Estas, juntamente com o Colegiado Escolar, passaram a selecionar, contratar, pagar, demitir e cumprir e fazer cumprir todas as obrigações trabalhistas de dezenas de funcionários. Mais especificamente, o Diretor Escolar assume a responsabilidade legal por esses funcionários contratados pela Caixa Escolar, visto que a presidência da Caixa Escolar e a presidência do Colegiado Escolar são atribuições legais do Diretor Escolar. Além de se responsabilizar por dezenas de funcionários, também via Caixa Escolar, os diretores passaram a ser responsáveis pela contratação de outros tantos profissionais e serviços para os diversos Programas<sup>72</sup> da SMED/BH desenvolvidos na unidade escolar. Além disso, outros tantos profissionais e serviços circunstanciais (palestrantes, assessorias, transporte, trabalhadores autônomos, prestadores de serviço, entre outros) são contratados sob a responsabilidade direta do Diretor 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, na gestão

---

<sup>70</sup> Cf. nota 35.

<sup>71</sup> Sobre a criação do cargo de Educador Infantil, a alteração do nome para Professor da Educação Infantil e a luta por unificação da Carreira da Educação, vide Pinto (2009, 2014) e Rocha (2009).

<sup>72</sup> São inúmeros os ‘projetos’ e ‘programas’ nos quais as unidades escolares da RME/BH estão envolvidas e que demandam atenção dos gestores escolares, a saber: Programa Escola Integrada; Programa BH para Crianças; Programa Família-Escola; Programa Rede pela Paz; Projeto de Ação Pedagógica (PAP); Projeto de Intervenção Pedagógica (PIP); Programa de Avaliação Externa do Desempenho Escolar (AVALIA-BH); Programa Escola Aberta; Programa Escola nas Férias; Programa de Correção de Fluxo (ENTRELAÇANDO); Programa FLORAÇÃO, entre outros. Especificamente, o Programa Escola Integrada é uma política municipal de BH que estende o tempo e as oportunidades de aprendizagem para crianças e adolescentes do Ensino Fundamental nas escolas da Prefeitura. São nove horas diárias de atendimento a milhares de estudantes, que se apropriam cada dia mais dos equipamentos urbanos disponíveis, extrapolando os limites das salas de aula e do prédio escolar. Estas oportunidades são implementadas com o apoio e a contribuição de entidades de Ensino Superior, empresas, organizações sociais, grupos comunitários e pessoas físicas. E, por seu turno, o Programa Escola Aberta visa trazer e oferecer lazer, esporte, formação e cultura para a comunidade dentro da escola aos finais de semana. Informações obtidas no *site* da Prefeitura de BH: <<http://portalpbh.pbh.gov.br>>. Acesso em: 6 jan. 2014.

2012/2013/2014, passam a movimentar, dependendo da escola, mais de 14 contas bancárias, como relata a depoente D.E3:

(...) quando eu fui diretora, da outra vez (2001/2002), eu tinha duas contas bancárias. Uma que a gente lidava no dia-a-dia. Não existia contratação de pessoal, impostos para pagar, essa responsabilidade toda. Hoje, então, são 14 contas bancárias e por mais que exista um gestor em parceria, atuando com você, são detalhes mínimos que você não pode deixar passar (ENTREVISTA COM D.E3).

No ano de 2005/2006, concomitantemente ao aumento das atividades dos gestores escolares, a SMED/BH extinguiu o tempo destinado às Reuniões Pedagógicas, que aconteciam semanalmente em todas as unidades escolares da RME/BH, desde 1994/1995, envolvendo os trabalhadores da educação da unidade, principalmente os professores. Essas reuniões ocorriam no turno de trabalho dos profissionais, geralmente às sextas-feiras, com duração de duas horas e acarretavam a dispensa dos estudantes no referido horário. Para compensar o fim dessas reuniões, em 2006, a PBH/SMED/BH, por meio da Lei Municipal n. 9.232, de 24 de julho de 2006, criou o abono (financeiro) para quem quisesse participar de reuniões pedagógicas (portanto, de caráter facultativo) em turno diferente ao de trabalho. O abono seria pago somente para os ocupantes dos cargos efetivos de Professor Municipal, Pedagogo e Educador Infantil, integrantes do Plano de Carreira da Área de Atividades de Educação, em efetivo exercício das atribuições de seus cargos públicos nas unidades escolares da RME/BH. Para fazer jus ao abono, o servidor público da área da Educação teria que participar das reuniões pedagógicas programadas, seguindo uma série de quesitos.

Até 2008, o mandato da Direção Escolar que era de dois anos. A partir de então, passou para três anos, em vigência desde a eleição da Gestão Escolar 2009/2010/2011. No decorrer de 2010, a Lei Municipal n. 10.523, de 24 de agosto de 2010, criou a função pública de Gestor Administrativo e Financeiro, subordinada ao Diretor do Estabelecimento de Ensino. Poderia se candidatar a essa nova função na escola qualquer servidor público municipal concursado em cargo de nível Médio (Ensino Médio completo), desde que não estivesse investido em cargo de provimento em comissão, e, principalmente, não fosse titular do cargo efetivo de Professor Municipal e de Educador Infantil.

Acrescente a essas mudanças, um aumento significativo de tarefas trazidas para a direção escolar por conta dos diversos Programas<sup>73</sup> Municipais (Escola Integrada, Projeto de

---

<sup>73</sup> Cf. nota nº 72.

Ação Pedagógica, Projeto de Intervenção Pedagógica, Férias na Escola, FLORAÇÃO, AVALIA-BH, entre outros) e Federais (Escola Aberta, Mais Educação, Segundo Tempo, Saúde na Escola, Programa Dinheiro Direto na Escola). Além, disso, observa-se na RME/BH uma crescente participação das unidades escolares nas avaliações sistêmicas dos governos federal (SAEB/Provinha Brasil), estadual (SIMAVE) e municipal (AVALIA-BH) que, de certa forma, estariam induzindo os diretores a organizarem as suas escolas para responder satisfatoriamente a essas demandas externas que, no acumulado, trazem mais compromissos e mais responsabilidades.

Esses acréscimos de tarefas e sobrecarga de trabalho já vinham sendo detectados, como pode ser observado na pesquisa de Oliveira (2002) com Diretores e Vice-Diretores da RME/BH. Ao descrever suas jornadas de trabalho, os Diretores e Vices participantes da pesquisa demonstraram que não tinham, na sua grande maioria, controle sobre seu tempo, trabalhando sem planejamento, tentando responder aos imediatismos das demandas que lhes eram apresentadas, destaca a autora. Declararam, também, que estaria ocorrendo uma sobrecarga administrativa na rotina escolar, sem uma correspondência nas condições materiais da escola, o que tem resultado em um envolvimento quase absoluto do Diretor nessas tarefas, provocando uma intensificação do seu trabalho. Nessa pesquisa, constatou-se que os dirigentes das escolas estavam se ocupando, principalmente, das tarefas administrativas e burocráticas em detrimento dos projetos que os elegeram diretores e da coordenação de atividades que envolvessem o trabalho coletivo e participativo na escola (OLIVEIRA, 2002).

Situação semelhante foi identificada na pesquisa de Hypólito (2011, p. 14), citada na introdução deste estudo, quando o autor identificou que as escolas e seus profissionais estavam sobrecarregados com programas oficiais de avaliação, de medidas, de índices etc., afetando o processo de construção coletiva e de participação no interior das escolas.

Algo similar também vem acontecendo em Minas Gerais com o programa ‘Choque de Gestão’, no qual

(...) o governo de Minas Gerais adota um contrato de gestão, denominado “Acordo de Resultados”. Trata-se de um instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições, a partir da pactuação de metas para o alcance dos objetivos organizacionais, em sintonia com os objetivos expressos na agenda do governo (AUGUSTO; OLIVEIRA, 2011, p. 311).

E, ainda, segundo as autoras,



(...) As ações do Acordo contemplam a delimitação dos resultados a alcançar, prevendo a premiação, como consequência do mérito, ou a sanção no insucesso. As políticas educacionais são propostas por meio do “Acordo de Resultados”, em que estão compreendidos os novos modos de regulação educativa em vigência. Essa nova modalidade de regulação amplia, de forma significativa, a responsabilização das instituições escolares e dos professores da rede pública pelos resultados escolares dos alunos (AUGUSTO; OLIVEIRA, 2011, p. 311-310).

Nessa mesma direção de sobrecarga de trabalho e perspectiva de responsabilização, outros estudos<sup>74</sup> dão indícios do aumento das atividades e da responsabilização que tem recaído sobre os atores escolares, que passaram a responder sistematicamente pelo que fazem, como fazem e para que fazem. Essas atividades deixam de ser controladas diretamente pelas normas e regulamentos e passam, segundo Barroso (1998, p. 11), a serem controladas por “(...) um controle remoto, baseado nos resultados”. Ou, ainda,

(...) mediante o estabelecimento de diretrizes e normas centrais, controle na prestação de contas e a subordinação administrativa das unidades escolares aos poderes centrais, em vez de delegação de poderes de autogestão e autodeterminação na gestão dos processos necessários para a realização das políticas educacionais (LÜCK, 2000, p. 18).

Assim, na RME/BH, novas atribuições/competências e ‘responsabilidades’, ao longo dos anos, estão sendo exigidas aos candidatos à direção escolar. Isto é, desde a instituição da eleição para direção escolar na RME/BH, todos os candidatos (Chapa composta por Diretor e Vice/s), no ato de inscrição de candidatura, deveriam apresentar um plano de trabalho. Com o passar dos anos, esse ‘plano’ de trabalho se transforma em Plano de Metas prescrito pela SMED/BH.

No início dos anos 2000, estava regulamentado que os candidatos ao cargo de Diretor Escolar e à função de Vice-Diretor registrassem as suas intenções no Plano de Trabalho, como descrito a seguir:

Art. 3º § 4º - Para que uma chapa tenha seu registro aceito, os dois candidatos deverão apresentar à CE - Comissão Mista Eleitoral, no ato da inscrição, os seguintes documentos: - Uma súmula do seu plano de trabalho que expresse as intenções e ações para a consolidação dos processos da gestão democrática, no âmbito administrativo e político pedagógico (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 063/2002).

Esta instrução é praticamente repetida nos pleitos seguintes até a eleição da Gestão Escolar 2007/2008. Para a eleição da Gestão Escolar 2009/2010/2011, a Portaria SMED/BH

---

<sup>74</sup> Afonso (2010); Araújo; Castro (2011); Cabral Neto (2010); Cabral Neto; Castro (2007); Dourado (2007); Duarte (2010); Duarte; Bartolozzi (2010); Oliveira (2004, 2007); Santos (2008); Sarubi (2008); entre outros.

N. 064/2008 adota outra perspectiva bastante prescritiva, regulamentando a obrigatoriedade da apresentação detalhada do Plano de Trabalho<sup>75</sup> contendo as estratégias que serão desenvolvidas para a melhoria dos índices medidos pelas avaliações externas; detalhamento das metodologias, dos recursos, dos prazos e dos responsáveis pelas ações a serem implementadas no decorrer da gestão, incluindo aspectos da gestão democrática e das Dimensões Pedagógica ou Gestão do Processo Ensino-Aprendizagem; Política ou Gestão das relações com as esferas econômicas, políticas, culturais e sociais nos níveis locais e no interior das escolas; Administrativa ou Gestão da Estrutura e Funcionamento da Escola; Orçamentária e Financeira; e Dimensão da Informação. Ainda no ato de inscrição da chapa, a Comissão Mista Eleitoral deveria verificar se o plano estava formulado de acordo com a prescrição da SMED/BH. Posteriormente às eleições, o Plano de Trabalho dos eleitos seria transformado em ‘compromisso de gestão’ e de instrumento de acompanhamento e monitoramento da gestão.

---

<sup>75</sup> Art. 4º - § 5º - O Plano de Trabalho previsto no inciso I, § 4º deste artigo deverá ser elaborado pelas chapas visando alcançar as metas projetadas pelo MEC/INEP para o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, bem como ações para melhorar os resultados apresentados no SIMAVE – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Proeb, Proalfa) e da AVALIA BH a ser realizada em 2008 tendo como referência o monitoramento do desenvolvimento dos alunos com baixo desempenho que deverá orientar as ações que garantam uma melhor equidade no desempenho dos alunos da RME.

§ 6º - O Plano de Trabalho, resguardado o previsto no inciso I do § 1º do art. 4º do Decreto n.º 13.363/2008 deverá apresentar as ações, metodologias, recursos, prazos e responsáveis pela implementação, considerando:

I- O conjunto de informações apresentadas no Informativo de Contexto e Desempenho para as escolas Municipais de Belo Horizonte;

II- Os seguintes princípios da gestão democrática: a) a educação como direito de todos (as); b) aprendizagem de todos; c) equidade; d) transparência; e) participação; f) integração;

III- As seguintes Dimensões: a – Dimensão Pedagógica ou Gestão do Processo Ensino-Aprendizagem. b – Dimensão Política ou Gestão das relações com as esferas econômicas, políticas, culturais e sociais nos níveis locais e no interior das escolas. c – Dimensão Administrativa ou Gestão da Estrutura e Funcionamento da Escola. d – Dimensão Orçamentária e Financeira. e – Dimensão da Informação

§ 7º - O Plano de Trabalho deverá ser assinado pelos integrantes da chapa e será registrado conforme o Anexo VI desta Portaria.

§ 8º - A Comissão Mista Eleitoral deverá verificar, no ato da inscrição da chapa, se o Plano de Trabalho Administrativo e Pedagógico previsto no inciso I do § 4º deste artigo, está formulado de acordo com o previsto no § 6º deste artigo.

§ 9º - Aclamada a chapa vencedora, seu plano de trabalho tornar-se-á compromisso de gestão, devidamente reconhecido em formulário próprio – Anexo XXI desta Portaria.

§ 10 - O Plano de Trabalho da chapa vencedora será instrumento de acompanhamento e avaliação da gestão pelas instâncias competentes, além de contribuir para o processo de formação das direções (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 064/2008).

Além dos aspectos acima, a legislação seguinte<sup>76</sup> (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011) trouxe como exigência para os candidatos à direção escolar a apresentação (no momento de inscrição da chapa) de um Plano de Trabalho ainda mais detalhado – tratando das dimensões pedagógica, administrativa e orçamentária e financeira da escola – e que estivesse de acordo com os objetivos constantes no Mapa Estratégico da SMED/BH (FIGURA 2; FIGURA 3).

---

<sup>76</sup> Artigo 5º § 1º - O Plano de Trabalho da Gestão, resguardado o previsto no § 1º do art. 4º do Decreto nº 14.628/2011, deverá considerar os objetivos constantes no Mapa Estratégico da Secretaria Municipal de Educação no que couber:

I - Melhoria da aprendizagem: a - melhorar os indicadores educacionais, medidos pelo IDEB, Avalia BH e Avalia - EJA; b - aumentar o índice de atendimento de estudantes na Escola Integrada; c - aumentar o índice de atendimento na Educação Infantil; d - garantir a equidade; e - reduzir o analfabetismo; f - aumentar anos de escolarização da população; g - garantir que todos os alunos estejam lendo aos 8 (oito) anos de idade;

II - Integração Institucional: a - aumentar e intensificar a integração com as famílias; b - melhorar a integração institucional; c - promover a abertura das escolas nos finais de semana.

III - Melhoria dos processos de trabalho e de aprendizagem da Escola / UMEI: a - definir currículo, critérios e instrumentos de avaliação dos estudantes; b - melhorar a gestão escolar, fortalecendo os Colegiados Escolares; c - implantar e implementar o regimento escolar; d - implantar e implementar o modelo de gestão de custos; e - monitorar a frequência e o desempenho dos estudantes promovendo ações visando ao seu pleno desenvolvimento;

IV - Melhoria do clima escolar: a - fomentar a formação dos profissionais da educação; b - organizar ações para a redução do absenteísmo; b - implantar e implementar a política de gestão de pessoas; d - promover ações para elevar a expectativa dos professores / educadores em relação à aprendizagem dos estudantes; e - planejar, implantar e implementar o processo de acolhimento dos professores / educadores, das famílias, dos demais profissionais que atuam na Escola / UMEI e dos estudantes;

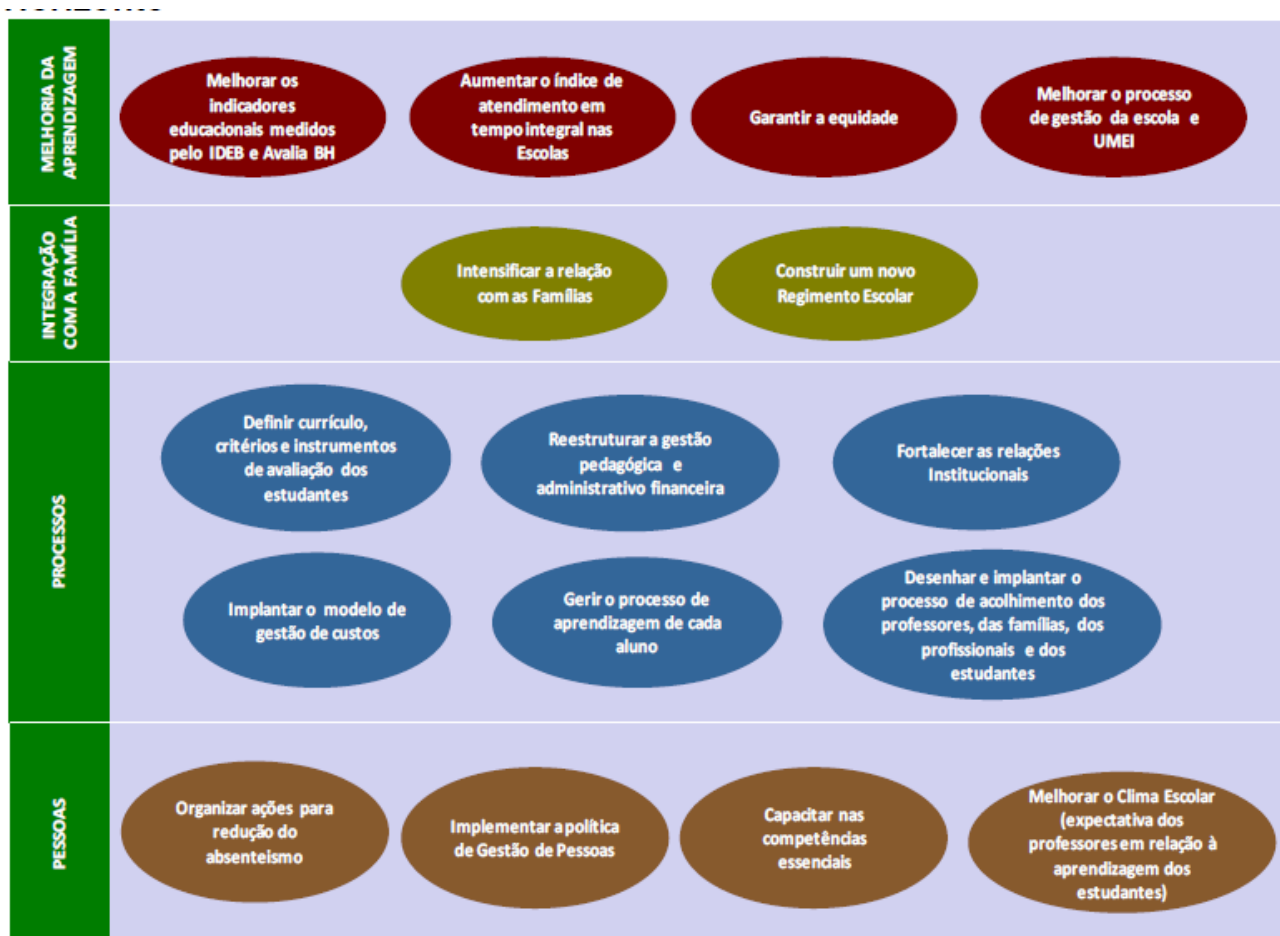
V - Infraestrutura e Tecnologias: a - melhorar e ampliar a infraestrutura física e de tecnologia da informação; b - atualizar o acervo da biblioteca escolar (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011).

FIGURA 2 - Mapa estratégico da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte



Fonte: FUNDAÇÃO Dom Cabral, 2010

FIGURA 3 – Mapa estratégico das Escolas Municipais de Educação de Belo Horizonte



Fonte: FUNDAÇÃO Dom Cabral, 2010

Nesses mapas e na nova legislação, norteadores dos Planos de Trabalho dos candidatos à direção escolar, coincidência ou não, as expressões ‘gestão democrática’ e ‘participação’ não são mais utilizadas. Tal e qual na legislação anterior, o Plano de Trabalho dos candidatos à direção escolar deveria ser avaliado pela Comissão Mista Eleitoral, que verificaria a consonância ou discrepância com o planejamento da SMED/BH.

Posteriormente, após a eleição, o Plano de Trabalho da chapa eleita se transformaria em “(...) instrumento de monitoramento e avaliação da gestão e base para que a Escola/UMEI, sob a responsabilidade do gestor eleito, ofereça serviços educacionais de qualidade, conforme Plano de Metas a ser pactuado, no primeiro trimestre da gestão, com a Secretaria Municipal de Educação” (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011).

Assim, Diretor Escolar e Vice-Diretor, individualmente, passam a ser obrigados a assinar o ‘Termo de Compromisso da Gestão’, seguido das assinaturas de representantes da Gerência Regional de Educação, da SMED/BH e de duas testemunhas. Nesse termo de compromisso, o/a declarante informa estar ciente do Artigo 4º do Decreto Municipal n. 14.628/2011 e se compromete a assumir as seguintes competências, dentre outras responsabilidades:

- I – executar o Plano de Metas pactuado com a Secretaria Municipal de Educação;
- II – cumprir e fazer cumprir, no âmbito da unidade de ensino, as normas e diretrizes da SMED e do Conselho Municipal de Educação;
- III – implementar os programas educacionais do Município, bem como os programas e projetos aos quais o Município aderir, visando a aprimorar a qualidade da aprendizagem;
- IV – incumbir da supervisão, controle e prestação de contas dos recursos financeiros destinados à Caixa Escolar da E. M.(nome da escola);
- V – promover diálogo das ações intersetoriais, no âmbito de minha competência, em colaboração com os gestores de outras áreas da Administração Municipal;
- VI – cumprir as atribuições e as determinações que a mim são conferidas e fazer cumprir a legislação que se aplica aos assuntos de minha competência;
- VII – manter conduta profissional compatível com os princípios reguladores da Administração Pública, especialmente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da razoabilidade e da eficiência;
- VIII – preservar o sigilo das informações;
- IX – tratar a todos com zelo e urbanidade;
- X – garantir a correta Escrituração Escolar, a atualização do Sistema de Gestão Escolar – SGE, do Sistema de Cadastramento da Educação Infantil – SICEI e outros sistemas correlatos;
- XI – fornecer, com fidedignidade, os dados solicitados pela Secretaria Municipal de Educação, observando os prazos estabelecidos;
- XII – fazer a gestão de pessoal, garantindo o cumprimento dos deveres e direitos dos trabalhadores da Escola/UMEI, sejam eles estatutários ou celetistas, respeitando a legislação pertinente;
- XIII – representar oficialmente a Escola/UMEI, tornando-a aberta aos interesses da comunidade, estimulando o envolvimento dos estudantes, da família, dos professores/educadores e demais membros da comunidade escolar (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011 – ANEXO XXXIII).

No documento assinado pelos atuais Diretores (Gestão 2015/2016/2017) foram acrescidos os seguintes compromissos de gestão:

- XIV – estabelecer diálogos, parcerias e projetos que visem à promoção da igualdade racial, de gênero e da inclusão dos estudantes com deficiência.
- XV – promover, no âmbito de minha competência, um clima escolar propício à aprendizagem com igualdade.
- XVI – investir de maneira adequada os recursos destinados às Caixas Escolares oriundas do Município e de Programas Federais, executando os projetos e programas a eles destinados (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 310/2014 – ANEXO XXXIII).

O que se pode notar é que os candidatos ao cargo de Diretor Escolar e a função de Vice-Diretor devem apresentar ‘Planos de Trabalho’ cada vez mais detalhados, ‘alinhados’ com o planejamento da SMED/BH e que devem ser pactuados por meio da assinatura do ‘Termo de Compromisso de Gestão’.

Além dos aspectos citados anteriormente, durante o mandato, a gestão escolar deverá ser avaliada. Essa avaliação já estava prevista desde o início dos anos 2000, mas acontecia 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 saindo apresentava uma avaliação dos projetos desenvolvidos, relatórios referentes à Caixa Escolar, ao acervo documental, inventário patrimonial e materialidade<sup>77</sup> da unidade, tudo isso em Assembleia Escolar (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 063/2002).

No pleito de 2004, a avaliação da gestão já aparece como uma obrigatoriedade a ser realizada anualmente, como regulamenta o Decreto Municipal n. 11.834<sup>78</sup>, de 15 de outubro de 2004, com o intuito de subsidiar e orientar o trabalho da direção.

O caráter ‘diagnóstico’ da avaliação, visando reorientar as ações dos diretores escolares, com o passar dos anos, vai se alterando e se transformando num instrumento de monitoramento das metas pactuadas no Plano de Trabalho e reafirmadas no ‘Termo de Compromisso de Gestão’, como pode ser observado no trecho legal transcrito a seguir:

Art. 16 - Ao final de cada ano de mandato, ou sempre que se fizer necessário, realizar-se-á a avaliação da gestão.

---

<sup>77</sup> Por inventário de materialidade entende-se os materiais, em geral, em uso e guardados em depósitos – material de limpeza e conservação; ferramentas; materiais de escritório; materiais didático-pedagógicos; mantimentos, entre outros.

<sup>78</sup> Art. 11 - Ao final de cada ano de mandato, deverá ser realizada uma avaliação da gestão da direção da unidade pela Assembleia Escolar.

§ 1º - O resultado da avaliação de que trata o *caput* deste artigo será considerado subsídio para que a direção possa redirecionar a gestão do mandato.

§ 2º - Anualmente, a Gerência Regional de Educação avaliará a gestão das unidades escolares de sua jurisdição, considerando a avaliação realizada pela Assembleia Escolar, com vistas a proceder às orientações necessárias para o bom desempenho das atribuições e competências previstas para o cargo de Diretor e função de Vice-Diretor.

Art. 12 - O mandato da chapa eleita inicia-se no dia primeiro de janeiro do ano seguinte às eleições.

Parágrafo único - A direção em exercício, até o último dia letivo do ano, apresentará à chapa eleita, em assembleia, avaliação do Projeto Político-Pedagógico da Escola, relatório da Caixa Escolar, do acervo documental e inventário patrimonial e material da unidade escolar (BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 11.834/2004).

§ 1º - A avaliação da gestão tem o objetivo de contribuir para o cumprimento do Plano de Metas celebrado, visando a garantir a eficiência e a qualidade do funcionamento da unidade de ensino.

§ 2º - A avaliação de que trata o *caput* deste artigo terá como foco o termo de compromisso da gestão e o Plano de Metas assinados pelos gestores, conforme dispuser regulamento próprio.

§ 3º - A Secretaria Municipal de Educação normatizará os critérios da avaliação da gestão, com base nos princípios previstos no art. 37 da Constituição da República.

§ 4º - A Gerência Regional de Educação - GERED deverá acompanhar a gestão de cada unidade de ensino de sua regional, zelando pelo cumprimento do Plano de Metas e procedendo aos registros e providências necessários à eficácia da avaliação, como participante ativa desse processo (BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 14.628, DE 04/11/2011).

O tom diagnóstico da avaliação da gestão, inicialmente ao final do mandato e depois anualmente, vai se transformando em ‘avaliações’ a serem realizadas em qualquer momento, durante o ano, a critério da SMED/BH, 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, tendo como eixos os indicadores: índice de aprovação e ou retenção, índice de desempenho nas avaliações sistêmicas, índice de frequência dos estudantes, as avaliações internas da escola; bem como a adoção de procedimentos administrativo-financeiros bem definidos.

§ 2º - A avaliação da gestão escolar deverá considerar as metas pactuadas para garantia da eficiência e da qualidade do funcionamento das unidades de ensino do Município de Belo Horizonte e ocorrerá mediante reuniões semestrais dos responsáveis pelo monitoramento da gestão, na forma como dispuser o regulamento.

§ 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. PORTARIA SMED/BH N. 310/2014).

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 titulares dos cargos de Diretor Escolar e Vice-Diretor, a indicação de diretores interventores e o cancelamento temporário do pleito para eleição da direção escolar,

*Pari passu* ao aumento das atividades e responsabilidades dos diretores escolares na RME/BH, nos últimos anos, como destacado, é possível perceber uma gradativa diminuição do ‘tempo’ destinado ao processo eleitoral para as direções escolares.

Na RME/BH, desde o início da implantação da eleição direta para direção escolar (BELO HORIZONTE. LEI MUNICIPAL N. 5.796/1990), todo processo eleitoral era realizado em dois meses, 60 dias corridos, aproximadamente. Esse período englobava, entre outros aspectos: a publicação de normativos regulamentando o pleito – Decreto Municipal e



Portaria da SMED/BH; realização de Assembleias Escolares nas unidades da RME/BH para constituição da Comissão Mista Eleitoral responsável por organizar toda a eleição no âmbito da unidade escolar: divulgação do cronograma da eleição; recebimento e avaliação (aceitação ou recusa) das inscrições de candidatos e eleitores; organização do período de campanha e dos debates entre os candidatos e a comunidade escolar; organização do dia da votação (1º Turno e caso fosse necessário, 2º Turno); apuração dos votos e, finalmente, a proclamação do resultado. O ‘tempo’ de duração do pleito de 60 dias, por exemplo, pode ser observado no processo realizado em 2002, quando foram eleitas as direções escolares para o biênio 2003/2004 (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 063/2002).

Nos pleitos seguintes, tomando por base a data de publicação da portaria da SMED/BH regulamentando o processo eleitoral e o dia indicado para a votação, em primeiro turno, pode-se observar que há uma diminuição gradativa e significativa da quantidade de dias. No processo eleitoral de 2004 foram 38 dias entre as datas indicadas como referência. Em 2006, foram 17 dias; no pleito de 2008<sup>79</sup> foram 21 dias; em 2010, 21 dias (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011); e, finalmente, no pleito de 2014, entre o último dia para a constituição da Comissão Mista Eleitoral e o dia da eleição, foram 17 dias para eleger as direções escolares para o triênio 2015/2016/2017, conforme cronograma abaixo:

Até 22/11	▶ Período destinado para realização de Assembleia Escolar para constituição da Comissão Mista Eleitoral e eleição do Presidente desta Comissão.
24/11	▶ Divulgação da Comissão Mista Eleitoral eleita. ▶ Convocação para a eleição de direção de escolas – Triênio 2015-2017.
24/11	▶ Formação das Comissões Mistas Eleitorais pela GERED.
25 e 26/11	▶ Período para registro de chapas e validação de Eleitores pela Secretaria da Escola.
27/11	▶ Sorteio da ordem numérica e divulgação das chapas em diversos locais do estabelecimento pelo Presidente da Comissão Mista Eleitoral. ▶ ESCOLA entrega Anexo V na GERED. ▶ Início do período da propaganda eleitoral e dos debates entre as chapas.
28/11	▶ GERED entrega Anexo V na SMED.
01/10	▶ Término do prazo dos pedidos para impugnação do registro de chapa. ▶ A Comissão Mista Eleitoral tem 24 horas para se pronunciar a respeito dos pedidos de impugnação de chapa.

<sup>79</sup> Neste pleito (Gestão 2009/2010/2011), a duração do mandato da Direção escolar na RME/BH já tinha sido alterada para três anos, conforme estabeleceu a Emenda à Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte N. 20, de 01 de fevereiro de 2007, Artigo 1º.

06/10	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Último dia de propaganda eleitoral e de debates entre as chapas.</li> <li>▶ Divulgação da composição das mesas de votação.</li> </ul>
09/10	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>DIA DO PLEITO EM 1º TURNO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Início: 8h / Término: 20h.</li> <li>▶ Início da apuração: imediatamente, após o encerramento do pleito.</li> <li>▶ Divulgação oficial do resultado do 1º turno, imediatamente, após o encerramento da apuração.</li> <li>▶ ESCOLA, imediatamente após a apuração, envia à GERED os anexos VIII, XII, XV.</li> </ul> </li> </ul>
10/10	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Interposição de recursos, na SMED/Comissão Eleitoral Central, sala 731, até as 18 horas.</li> <li>▶ Convocação do 2º turno da eleição, se necessário.</li> <li>▶ Início do período da propaganda eleitoral do 2º turno e dos debates entre as chapas.</li> <li>▶ ESCOLA entrega os Anexos XVIII, XX, XXI, XXII, XXIII e XXV na GERED.</li> <li>▶ GERED entrega os Anexos VIII, XII, XV, XVI, XVIII, XX, XXI, XXII, XXIII e XXV na SMED até o primeiro dia útil subsequente à eleição.</li> </ul>
13/10	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Divulgação da composição das mesas de votação.</li> <li>▶ Último dia para propaganda eleitoral e debates entre as chapas.</li> </ul>
16/10	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>DIA DO PLEITO EM 2º TURNO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Início: 8h / Término: 20h.</li> <li>▶ Início da apuração: imediatamente, após o encerramento do pleito.</li> <li>▶ Divulgação oficial do resultado do 2º turno, imediatamente, após o encerramento da apuração.</li> <li>▶ ESCOLA, imediatamente após a apuração, envia à GERED os anexos VIII, XII, XV.</li> </ul> </li> </ul>
17/10	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Interposição de recursos, na SMED/Comissão Eleitoral Central, sala 731, até às 18 horas.</li> <li>▶ ESCOLA entrega os Anexos XVIII, XX, XXI, XXII, XXIII e XXV na GERED.</li> <li>▶ GERED entrega os Anexos VIII, XII, XV, XVI, XVIII, XX, XXI, XXII, XXIII e XXV na SMED/ GAPE, sl 731, até o primeiro dia útil subsequente à eleição.</li> </ul>
A partir de 10/10	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Período de Transição/ Prestação de contas da atual Direção. Escolas com pleito em dois turnos, o período inicia-se em 17/10/2014</li> </ul>
01/01/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Início do mandato da direção eleita para o triênio 2015-2017.</li> </ul>

Fonte: Portaria SMED/BH N. 310/2014.

As informações acima evidenciam a diminuição gradativa no ‘tempo’ (quantitativa e qualitativamente) destinado à eleição das direções escolares na RME/BH. Isto, num ‘efeito dominó’, no meu entendimento, encurtou outros ‘tempos’ considerados importantes para a promoção da ‘participação’ da comunidade escolar na democratização da gestão escolar, quais sejam: o da construção/formação de chapa (Diretor e Vice/s); o da construção mais coletiva e mais participativa do ‘Plano de Trabalho’, contendo as propostas para o mandato; o da divulgação e debate das propostas; o da reescrita das propostas; enfim, dos ‘tempos’ importantes para a construção mais coletiva de um projeto de gestão escolar. Em síntese, a redução dos ‘tempos’ destinados à realização da eleição direta para a Direção Escolar, em meu entendimento, corrobora a hipótese desta tese.

O que quero destacar é que essas ‘mudanças’ (redução) no ‘tempo’ destinado à eleição dos diretores repercutem diretamente no modo de ‘participação’ da comunidade na gestão escolar, que, em tese, poderia ser comprometido em virtude dos prazos reduzidos. Maiores prazos não são garantia de ‘mais participação’, mas, necessariamente, aumentam as chances para que a ‘participação’ venha a acontecer. O contrário, prazos curtos, como dito, diminuem, entre outros aspectos, os ‘tempos’ de construção de propostas de gestão mais coletivas e participativas; as chances de realização de encontros dos candidatos à direção escolar com a comunidade escolar; os ‘tempos’ de divulgação e de debates das propostas em disputa; os ‘tempos’ destinados a reescrita dessas propostas; os ‘tempos’ de debate e participação da comunidade escolar no processo eleitoral.

Os impactos dessa diminuição do tempo no processo eleitoral e na construção mais coletiva do Plano de Governo (Plano de Metas) carecem de investigação mais aprofundada. No entanto, podemos antecipar algumas questões, tais como: em que medida a diminuição do tempo destinado à eleição de Diretor Escolar na RME/BH transforma esse mecanismo de participação da comunidade escolar em um rito despolitizado? Será que a eleição aconteceria mais por força de lei do que pelo interesse da comunidade escolar em debater e apontar os rumos que querem para a unidade escolar? Que tipo de participação da comunidade é ‘esperado’ num contexto de ‘diminuição’ de tempos e espaços para a sua participação? Em que medida essa diminuição dos tempos e espaços se afasta ou se aproxima do processo de democratização sintetizado no Parecer CME/BH n. 052/2002?

Alguns estudos, como os de Afonso (2010), dão conta que mudanças similares às que ocorrem na gestão escolar na RME/BH, citadas anteriormente, tenderiam mais a ‘enfraquecer’ e, até mesmo, despolitizar a ‘participação’ da comunidade na gestão escolar do que o seu contrário. Em sua pesquisa, realizada junto às escolas públicas portuguesas, Afonso (2010) identificou que o excesso de regulamentação legislativa estaria ‘enfraquecendo’ e ‘despolitizando’ a participação da comunidade na gestão escolar, induzindo uma crescente desmobilização dos atores escolares, que “(...) vão aceitando (sem grandes resistências ou oposições) a despolitização da vida das escolas e a desvalorização da participação e da autonomia” (AFONSO, 2010, p. 17).

Esse suposto ‘desinteresse’ dos atores sociais (e escolares), em geral, segundo Miguel (2003, p. 106), estaria longe de ser apatia ou mesmo descompromisso com a democracia, e sim uma “(...) constatação sensata de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula”. Como ressalta Pateman (1992), as pessoas não participam ou participam pouco porque preferem agir dessa forma; ao contrário, a sociedade, no geral, tem se organizado para educar os indivíduos para a subserviência, pois aprende-se a participar, participando, conforme já mencionado no primeiro capítulo.

Os documentos da RME/BH analisados, além de reforçar a perspectiva de gestão escolar centrada na figura do Diretor Escolar, coloca-o como o responsável por construir e implementar um planejamento local alinhado ao planejamento da SMED/BH. Esta ‘lógica’ estaria de acordo com o previsto no PBHMR, que estabelece para cada projeto sustentador um Compromisso de Resultado entre o Prefeito, o titular do órgão responsável, o gerente do projeto e os demais secretários e gestores públicos dos órgãos envolvidos no projeto, com o objetivo de pactuar as responsabilidades pelo alcance dos resultados e das metas estabelecidas.

Essa ‘nova’ lógica de gestão escolar, mais centrada na figura do Diretor, também estaria de acordo com as novas formas de regulação das políticas educacionais, que tendem a atribuir centralidade à administração escolar, situando a escola como núcleo do planejamento e da gestão (OLIVEIRA, 2006). Assim,

A nova modalidade de regulação educativa prevê mais autonomia às unidades escolares e descentralização das ações, e estimula os Diretores das escolas a alcançar os resultados definidos nos acordos. Entretanto, registra-se aí um paradoxo, uma ambiguidade, pois ao mesmo tempo em que o sistema define a flexibilidade das ações da gestão escolar e incentiva a sua autonomia, institui o Sistema de Avaliação de Desempenho Institucional e o Sistema de Avaliação de Desempenho Individual (ADI), que são instrumentos de controle de resultados, no contexto da reforma gerencial do estado (AUGUSTO; OLIVEIRA, 2011, p. 310).

A centralidade atribuída ao trabalho do diretor nas escolas também foi identificada em outras pesquisas sobre a gestão escolar (BASTOS, 2002; GHANEM, 2004; MENDONÇA, 2000; OLIVEIRA, 2008; SILVA, 2010; SOUZA, 2006; SPÓSITO, 2002; TEIXEIRA, 2001, entre outros). Resumidamente, algumas dessas pesquisas indicaram que o Colegiado Escolar,

considerado por muitos como o órgão escolar de maior expressão da gestão democrática, não conseguiu limitar o poder monocrático do Diretor Escolar, seja em virtude da maneira cartorial como foi constituído, em muitos lugares, seja em virtude do predomínio (domínio) do Diretor Escolar sobre os demais segmentos da escola, como captado na pesquisa de Silva (2010, p. 184):

As direções, inclusive na época em que fui (da) direção, eu tenho a impressão que nós centralizamos muito a condução. Eu cometi essa... sei lá se é falha... se é equívoco... eu não sei como chamar isso aqui. Agora, a gente centraliza muito na gente as discussões do Colegiado. Essa prática vem passando de direção em direção. Não sei se já faz parte da história da escola ou se o grupo espera isso da presidência do Colegiado. Se nós, enquanto grupo, aceitamos que seja assim. Existem vários motivos para que seja desta forma (PROFESSORA TRAENE, entrevista de pesquisa).

Esse destaque à liderança do Diretor Escolar foi observado ainda na pesquisa Trabalho Docente na Educação Básica do Brasil: “(...) dentre os sujeitos docentes entrevistados, 67% concordam que o Diretor da sua unidade educacional exerce uma destacada liderança no contexto da escola” (CABRAL NETO, 2010, p. 273).

Os estudiosos da perspectiva ‘Escola Eficaz’<sup>80</sup>, a exemplo de Soares (2002), também têm destacado a figura do Diretor Escolar como importante para o sucesso escolar. Nessa perspectiva, o Diretor Escolar é considerado uma liderança ‘importante’ (e desejável) no desempenho da instituição (escola) e dos estudantes; por isso mesmo, deve ser efetiva e reconhecida como tal pelos outros atores escolares. Além disso, para ser eficiente

(...) tanto em suas funções administrativas quanto em suas funções pedagógicas, deve buscar um relacionamento próximo e tranquilo com a equipe de trabalho, sendo capaz de mobilizar os supervisores e os professores para o cumprimento dos objetivos educacionais estabelecidos na escola (SOARES, 2002, p. 17).

Para este autor, a interação entre o diretor e demais pessoas presentes na escola é tão importante quanto a boa capacidade administrativa de gerenciamento de recursos.

A ‘centralidade’ à figura do diretor na RME/BH, em meu entendimento, se daria em virtude da perspectiva de responsabilização trazida pelo modelo de gestão gerencial, da

---

<sup>80</sup> Segundo Soares (2002, p. 12-13), “(...) As pesquisas sobre a Escola Eficaz demonstraram e vêm demonstrando que a compreensão dos processos internos que levam à eficácia deve partir de estudos de caso que foquem as escolas que diferem e que representam a exceção e não as que caracterizam a média de uma rede de ensino, com o objetivo de perceber as características que se destacam”. Além da liderança escolar, para o sucesso escolar e desempenho dos estudantes, os estudiosos da Escola Eficaz consideram também importantes os seguintes aspectos: a infraestrutura e fatores externos à organização da escola; os professores; a relação com as famílias; o clima interno e as características do ensino.

GopR. Nesse sentido, o Diretor Escolar tornou-se, mais do que antes, o responsável pela matrícula e permanência dos estudantes; pela melhoria do desempenho da unidade escolar e desempenho dos estudantes medidos pelo IDEB/SIMAVE/AVALIA-BH; pelo recebimento, aplicação e prestação de contas dos recursos financeiros; pela gestão de pessoal – contratação e demissão de funcionários da Caixa Escolar, entre outras responsabilidades (BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 14.628; BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011; BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 310/2014). O Diretor Escolar passa a ser identificado como o principal responsável pelos resultados (positivos ou negativos) da unidade escolar. Assim, a gestão colegiada, explicitada (e ensejada) na RME/BH, como destacado nos Pareceres CME/BH n. 052/2002 e CME/BH n. 057/2004, vai perdendo ‘força’ diante da centralidade dada à figura do diretor, também observado nos documentos citados anteriormente elaborados sob a vigência do PBHMR, da GopR.

Essa centralidade da gestão escolar na figura do diretor recebeu críticas do próprio CME/BH, como pode ser observado no texto transcrito a seguir:

(...) a concentração do poder de agendamento nas mãos da Direção da escola e a falta de regularidade na frequência das reuniões. Em algumas escolas, conforme foi relatado em várias das Audiências Públicas, o Colegiado funciona como órgão de apoio à Direção. Nessas, as reuniões se prestam a informes, a assinatura de atas e a ratificação de decisões já consumadas. Alguns reúnem-se apenas uma ou duas vezes por ano. Outros nem convocados são durante todo o ano. São atitudes que se opõem à construção e consolidação da Gestão Democrática. Os motivos que levam a tal situação são inúmeros e das mais diversas ordens (BELO HORIZONTE. PARECER CME/BH N. 057/2004).

É em oposição a essa ‘autocracia’ do Diretor Escolar, com vistas a proporcionar equilíbrio entre as representações dos diversos segmentos escolares e visando à ampliação da participação, que o CME/BH apontou diretrizes importantes para a organização e composição dos Colegiados Escolares na RME/BH, destacadas anteriormente.

Apesar das diferenças sociais e culturais, processos semelhantes de centralidade na figura do Diretor também foram observados na gestão das escolas públicas de Portugal, segundo Afonso (2010, p. 20-21):

(...) mais tarde ou mais cedo, viria a ser consagrada a figura do Diretor nas escolas públicas portuguesas, o gestor ou Diretor escolar (preferencialmente como órgão unipessoal de cariz tecnocrático) assume uma nova centralidade organizacional, porque é ele (e não os órgãos colegiais) que deve prestar contas pelos resultados

educacionais conseguidos, transformando-se no principal responsável pela efectiva concretização de metas e objectivos, quase sempre central e hierarquicamente definidos.

O destaque à figura do Diretor Escolar, naquele país, segundo Licínio Lima (2008), se processou num contexto onde haveria um crescimento e valorização de uma ideologia tecnocrática e gerencialista que destacava a liderança individual como superior a uma liderança colegial. Isto, na visão de Afonso (2010, p. 21),

(...) introduz uma nova nuance na configuração das relações de poder e autoridade nos sistemas educativos. Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do direito a gerir — direito este, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia neoconservadora que vê a gestão como uma espécie de tecnologia moral ao serviço de uma nova ordem social, política e económica.

Para Licínio Lima (2008, p. 2), essa visão sobre o Diretor Escolar, na legislação portuguesa, se inscreve “(...) no quadro de uma ideologia de feição tecnocrática e gerencialista, ficando por demonstrar por que razão uma liderança individual é superior a uma liderança colegial”.

Há indícios de que a centralidade na figura do diretor ‘ressurge’ na RME/BH em virtude da ‘nova’ lógica de gestão pública gerencial que vem sendo construída ao longo dos últimos anos e que se intensifica com a criação do PBHMR. Este, entre outros aspectos, prevê que os gestores das diversas áreas da gestão pública municipal assumam ‘Compromissos de Resultados’, pactuem responsabilidades pelo alcance dos resultados e das metas estabelecidas no planejamento estratégico central (BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 13.568/2009).

## **CAPÍTULO 5. MECANISMOS DE GESTÃO NAS ESCOLAS DA RME/BH E OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR**

Na RME/BH, como detalhado no capítulo quatro desta tese, a ‘participação’ dos diversos segmentos escolares (trabalhadores em educação, estudantes, pais/responsáveis e grupos comunitários) na gestão escolar se efetiva, prioritariamente, por meio das instâncias instituídas (Assembleia Escolar, Colegiado Escolar e Eleição para Direção Escolar), além de outras localmente construídas em cada unidade escolar. A instituição dessas instâncias de participação da comunidade escolar tem como objetivo principal, segundo os legisladores, democratizar a gestão escolar, promover a participação dos segmentos escolares. Porém, como destacado por alguns autores (BARROSO, 2005; SIMAN, 2005), são e serão os atores implementadores que ‘traduzirão’ e darão sentido aos regulamentos, contribuindo para o sucesso ou o fracasso dos objetivos traçados quando da elaboração da política pública.

Nos estudos dos principais mecanismos participativos instituídos na RME/BH, observamos que, ao longo das duas últimas décadas, eles vêm sofrendo alterações. Por exemplo, na regulamentação do Colegiado Escolar, em meu entendimento, as alterações ocorridas foram mais positivas porque afirmou o seu caráter consultivo, normativo e deliberativo; normatizou a paridade entre os segmentos dos trabalhadores em educação, dos estudantes e pais/responsáveis de estudantes; introduziu a representação dos grupos comunitários do entorno da escola; determinou a obrigatoriedade de realização de reuniões ordinárias mensais e extraordinárias com o *quorum* mínimo de 50% dos seus membros titulares, entre outros aspectos. Em relação à Assembleia Escolar, as exigências relativas à publicidade das convocações, das pautas (bem definidas) e a das decisões, assim como a exigência de *quorum* mínimo para a sua instalação, independente de ser ordinária ou extraordinária, foram também positivas.

Como pontos ‘negativos’ das alterações ocorridas na gestão escolar na RME/BH, identificamos nas legislações pertinentes ao processo de eleição da Direção Escolar na RME/BH uma redução nos ‘tempos’ e ‘espaços’ que, em meu entendimento, diminuiu as possibilidades de maior envolvimento e participação dos segmentos escolares no processo. Além disso, essas legislações, numa perspectiva crescente, passaram a exigir que os ‘Planos



de Governo' dos candidatos ao cargo de Diretor Escolar e a função de Vice-Diretor seguissem um roteiro altamente prescrito pela SMED/BH. Após a eleição, esse 'Plano de Governo' seria transformado em um 'Plano de Metas' a ser pactuado e monitorado pela SMED/BH (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011).

No estudo documental, além das diretrizes da SMED/BH, identificamos que a gestão escolar na RME/BH foi objeto de análise e problematização do CME/BH, como sintetizado no Parecer CME/BH N. 052/2002. Neste documento, o entendimento é que a gestão escolar na RME/BH deve ser colegiada – composta pelo Diretor Escolar e Vice(s) e membros do Colegiado Escolar – e estruturada com base numa proposta político-pedagógica definida por todos os segmentos escolares. Ainda, segundo o CME/BH, as unidades escolares deveriam também se constituir como espaços de práticas democráticas, onde a presença e a participação dos diversos segmentos escolares se efetivassem. Ademais,

(...) a opção pela colegialidade dos órgãos é considerada mais próxima de concepções democráticas de pendor participativo, afastando-se de modalidades unipessoais, hoje fortemente conotadas com o exercício da liderança por parte de um executivo eficaz e, também, das alternativas mais típicas da burocracia monocrática exercida por funcionários profissionais sob a direção de um só chefe, conforme observou Max Weber (1984) (LIMA, 2014, p. 1072).

As diretrizes do CME/BH para a gestão escolar, em meu entendimento, se aproximam da teoria da democracia participativa, tratada no primeiro capítulo desta tese<sup>81</sup>. Contudo, a 'participação', como vimos em alguns estudos referenciados nos capítulos primeiro e segundo desta tese, tem se efetivado mais no campo do discurso do que em situações concretas (na prática), e, ainda, os que se fazem presentes não estão em condições de igualdade para discutir e decidir (PATEMAN, 1992; KLIKSBERG, 1999; COSTA; CUNHA, 2010). Em muitos casos, a participação tem sido tratada como panaceia para todos os males da gestão (pública), sem, contudo, considerar os inúmeros fatores que podem potencializá-la ou desvirtuá-la, ou simplesmente, podem torná-la uma ficção legal (COSTA; CUNHA, 2010). Para estes últimos autores, faz-se necessário considerar as construções históricas do processo de 'participação'. Na área da educação, da gestão escolar, mais especificamente, como destaca Paro (2003), faz-se necessário também considerar os condicionantes internos e externos que potencializam ou criam obstáculo à participação da população nas unidades escolares.

---

<sup>81</sup> Por não ser foco do presente estudo, não aprofundamos o momento (político/histórico) em que os membros do CME/BH elaboram essas diretrizes.

A participação, em especial, para a área da educação, como ressaltado por Lima (2014, p. 1072), é central na discussão sobre a gestão escolar que se declara democrática, pois só o poder de decidir confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas, rompendo com encenações participativas.

A vivência de experiências participativas (evidentemente, positivas), segundo Pateman (1992), pode ajudar muito na diminuição de atitudes não democráticas, antidemocráticas, devido ao seu efeito psicológico sobre os que participam, mesmo em situações de aparente participação (pseudoparticipação e participação parcial, de acordo com a sua tipificação). Enfim, para a autora, e também para mim, a ‘participação’, mesmo em situações-limite em que os presentes/participantes não têm o poder (final) de decidir, mas têm o direito de falar, de se posicionar, de questionar, ainda assim o impacto psicológico é mais positivo visto que ajuda na aceitação das decisões tomadas, ameniza conflitos e provoca certa satisfação nos participantes. Assim, quanto maior for o número de áreas de participação do indivíduo, maiores chances ele terá de continuar participando por conta do seu efeito cumulativo produzido, em virtude da função educativa da participação. O contrário também é verdadeiro, isto é, experiências ‘negativas’ de participação, onde os presentes/participantes, além de não terem o poder de decisão, não têm, minimamente, o direito de se manifestar, discutir, questionar, pode criar indisposições e potencializar a crença de que não vale a pena ‘participar’.

Em muitos casos, segundo Pateman (1992), o uso generalizado do termo ‘participação’ tem provocado o esvaziamento do seu conteúdo, podendo referir-se a uma variedade de situações. De acordo com a autora, há três tipos de participação: o primeiro ela denomina pseudoparticipação, isto é, situação em que os presentes não decidem, mas são informados (por uma autoridade) das decisões tomadas, podendo (até) discuti-las ou mesmo questioná-las. Nesse primeiro tipo, os que se fazem presentes têm a sensação de participar e isto, segundo Pateman (1992), e concordo, facilita e contribui para a aceitação das decisões já tomadas, criando uma atmosfera mais amistosa. Os estudos de Kliksberg (1999) corrobora esse pensamento quando identifica que há fortes correlações entre ‘participação’ e ‘satisfação’, ‘participação’ e ‘integração’. No segundo tipo, a participação parcial, os que se fazem presentes estariam numa posição de poder discutir, questionar e de influenciar as

decisões, mas não de tomá-las. Para Pateman (1992, p. 97), “(...) é um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes”. É um tipo de ‘participação’ que, segundo a autora, tem sido muito utilizada nas recentes teorias de gerenciamento – envolver os funcionários nas discussões de como melhorar o trabalho e a produção, mas a decisão final é sempre do alto escalão da empresa, de quem tem poder de decisão. Mesmo nessas situações, para os teóricos da democracia participativa, a experiência da participação, de algum modo, torna o indivíduo psicologicamente melhor equiparado para participar ainda mais no futuro (PATEMAN, 1992). E, finalmente, o terceiro tipo, o mais defendido e ensejado na teoria da democracia participativa, a participação total (plena), os que se fazem presentes têm igual influência na decisão final, isto é, têm igual poder de determinar o resultado final das decisões (PATEMAN, 1992).

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os dados coletados no trabalho de campo (registros escolares e entrevistas) e mostrar como os mecanismos instituídos de ‘participação’ da comunidade escolar (Assembleia Escolar, Colegiado Escolar e Eleição para Direção Escolar) estão organizados e funcionando sob a vigência do PBHMR. Para tanto, o capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira, apresentamos dados mais gerais sobre a gestão escolar na RME/BH, como está organizada, quem se faz presente e quem elabora seus documentos. Em seguida, na segunda seção, apresentamos os dados coletados do Colegiado Escolar, mostrando como esse órgão tem sido acionado para ‘referendar’ e apoiar o Diretor Escolar e responder demandas advindas da SMED/BH. Na terceira seção, apresentamos os dados da Assembleia Escolar, principal instância de deliberação das unidades escolares e, como também observado no Colegiado Escolar, como essa instância é acionada também para referendar decisões tomadas sob forte influência e ingerência da SMED/BH. Por fim, na última seção, retomamos aspectos das seções anteriores para discutir e problematizar as repercussões do PBHMR, da gestão gerencial, na gestão escolar das unidades da RME/BH, indagando se há espaço nesse modelo gerencial para a participação da comunidade escolar.

### 5.1 Materialização da Gestão nas escolas da RME/BH: organização, funcionamento e condicionantes da participação

No trabalho de campo, perguntamos aos 36 sujeitos entrevistados: quem participava da gestão nas unidades escolares? Os depoentes eram livres para indicar quem quisessem e fazer as associações que julgassem melhor, para responder a questão. Os diretores escolares e os coordenadores foram os mais lembrados como membros integrantes da gestão escolar, com 97,2% e 86% respectivamente, como podemos observar no Quadro 7:

QUADRO 7 – Gestão Escolar na RME/BH: participantes

PARTICIPAM DA GESTÃO ESCOLAR	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CELE.	
Direção	SMED1 SMED2 SMED3	GERED1; GERED2; GERED3; GERED4; GERED5; GERED6; GERED7; GERED9	D.E1; D.E2; D.E3; D.E4; D.E5; D.E6; D.E7; D.E8	C.E1; C.E2; C.E3; C.E4; C.E5; C.E6; C.E7; C.E8	CELE1; CELE2; CELE3; CELE4; CELE5; CELE6; CELE7; CELE8	35 (97,2%)
Coordenadores	SMED1 SMED2 SMED3	GERED1; GERED2; GERED3; GERED4; GERED5; GERED6; GERED7; GERED9	D.E4; D.E5; D.E6; D.E7	C.E1; C.E2; C.E3; C.E4; C.E5; C.E6; C.E7; C.E8	CELE1; CELE2; CELE3; CELE4; CELE5; CELE6; CELE7; CELE8	31 (86,1%)
Professores		GERED5	D.E2; D.E4; D.E6	C.E1; C.E6	CELE2	7 (19,4%)
Colegiado	SMED1	GERED7	D.E1; D.E4; D.E7; D.E8		CELE1	7 (19,4%)
Gestor Financeiro		GERED1; GERED7	D.E3; D.E6	C.E5		5 (13,8%)
Secretário/a Escolar		GERED6; GERED7		C.E5	CELE3; CELE4	5 (13,8%)
Estudantes	SMED1		D.E1; D.E2; D.E4			4 (11,1%)
Diretrizes da SMED/BH	SMED2 SMED3	GERED3; GERED5				4 (11,1%)
Funcionários			D.E2; D.E4; D.E6			3 (8,3%)
Acompanhantes da GERED		GERED3; GERED4; GERED5				3 (8,3%)
Pais			D.E1; D.E2; D.E4			3 (8,3%)
Família	SMED1 SMED3					2 (5,5%)
Grupos Comunitários			D.E2; D.E7			2 (5,5%)
Assembleia Escolar			D.E8			1 (2,7%)
Comunidade Escolar		GERED8				1 (2,7%)
Caixa Escolar			D.E6			1 (2,7%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Os ‘Professores’ e o ‘Colegiado Escolar’ aparecem empatados, sendo citados por sete depoentes ou 19,4% do total. A Assembleia Escolar, instância máxima de deliberação das unidades escolares, de participação direta da comunidade escolar na gestão escolar, foi lembrada por uma única depoente (D.E8). Somente quatro depoentes (11,1%) incluíram o

segmento escolar dos estudantes e três (8,3%) incluíram o segmento dos pais. A baixa ‘presença’ desses segmentos na gestão escolar também foi identificada nos registros escolares dos Colegiados Escolares e das Assembleias Escolares, como será demonstrado nas seções seguintes.

A eleição para o cargo comissionado de Diretor Escolar e a função de Vice-Diretor na RME/BH, como visto no capítulo quatro, continuam direta e secreta, garantida a participação de todos os segmentos da comunidade, como previsto na legislação<sup>82</sup>. Porém, como observado, no decorrer das duas últimas décadas, foram feitas várias alterações que impactaram diretamente no processo eleitoral, entre as quais, destacamos: formação de chapa com um ou dois Vice-Diretores, sendo um para a sede e outro, se for o caso, para a UMEI vinculada à escola; mandato da direção de três anos, mantido o direito de uma reeleição consecutiva; redução paulatina nos ‘tempos’ destinados ao pleito; maior ingerência da SMED/BH na feitura do Plano de Governo dos candidatos; obrigatoriedade da assinatura do ‘Termo Compromisso de Gestão’, com conseqüente centralização e responsabilização da direção escolar, seja na oferta dos serviços educacionais, medido pelas avaliações sistêmicas dos governos federal (SAEB/Provinha Brasil), estadual (SIMAVE) e municipal (AVALIA-BH), seja na gestão de pessoal com a contratação de inúmeros profissionais, via Caixa Escolar, para manutenção e conservação do prédio escolar, cantina, portaria, vigilância e monitoria dos inúmeros programas criados pela própria SMED/BH.

Assim, na RME/BH, ao longo dos anos, as eleições são mantidas, mas com gradativos acréscimos nas funções/responsabilidades dos diretores escolares, trazendo, em meu entendimento, maior centralidade à sua figura, como será demonstrado a seguir.

No estudo documental detalhado no capítulo quatro, identificamos que a SMED/BH, principalmente pós-criação do PBHMR, instituiu a obrigatoriedade dos diretores eleitos assinarem o ‘Termo de Compromisso da Gestão’, como registrado na fala da depoente D.E1: “(...) Na época do processo eleitoral, a gente tem, todo candidato tem, que apresentar uma proposta de trabalho e com ela o nosso compromisso”. A ‘proposta’ a ser apresentada pelos

---

<sup>82</sup> BELO HORIZONTE. DECRETO MUNICIPAL N. 13.363/2008; BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011.

candidatos segue um roteiro prescrito pela SMED/BH, cada vez mais detalhado e alinhado aos ‘mapas estratégicos’ da própria SMED/BH, também apresentados no capítulo anterior.

Pós-eleição, o ‘Plano de Governo’ do Diretor e seu(s) Vice(s), construído seguindo orientações da SMED/BH, se transforma em instrumento de monitoramento das ações, dos serviços prestados na unidade escolar e, principalmente, se as metas pactuadas estão sendo cumpridas, tudo sob a responsabilidade do Diretor Escolar (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011). Em síntese, a SMED/BH induz os diretores escolares tanto nos momentos de feitura do ‘Plano de Governo’ e do ‘Plano de Metas’, quanto nos de sua execução. Pode-se dizer que há uma ingerência da SMED/BH na gestão das escolas, por meio desses instrumentos, dando uma maior centralidade à figura do Diretor Escolar.

Perguntamos aos entrevistados se as unidades escolares da RME/BH têm ‘Plano de Metas’ e quem o construiu. A maioria absoluta (83,3%) respondeu afirmativamente; somente a depoente C.E4 disse que sua escola não tinha; os demais (cinco depoentes ou 14%) disseram não saber, conforme síntese apresentada no Quadro 8.

QUADRO 8 – Plano de Metas das escolas da RME/BH

A Escola tem Plano de Metas?	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CEI.E	
Sim	SMED1; SMED2; SMED3	GERED1; GERED2; GERED3; GERED4; GERED5; GERED6; GERED7; GERED8	D.E1; D.E2; D.E3; D.E4; D.E5; D.E6; D.E7; D.E8	C.E1; C.E2; C.E3; C.E5; C.E6; C.E8	CEI.E2; CEI.E3; CEI.E4; CEI.E5; CEI.E7	30 (83,3%)
Não				C.E4		1 (2,7%)
Não sabe		GERED9		C.E7	CEI.E1; CEI.E6; CEI.E8	5 (14%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Ao ser indagado sobre quem construiu/elaborou o ‘Plano de Metas’, a maioria dos entrevistados (19 ou 52,7%) citou a SMED/GERED como coautoras (participantes), seguido dos diretores escolares (16 entrevistados ou 44,4%), coordenadores (22,2%) e professores (11%). Os demais membros que compõem a comunidade escolar não são citados, como sintetizado no Quadro 9.

QUADRO 9 – Plano de Metas das Escolas: elaboradores

Elaboradores do Plano de Metas (RESPOSTAS)	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CELE	
SMED/GERED	SMED1; SMED2; SMED3	GERED3; GERED4; GERED5; GERED6	D.E2; D.E3; D.E4; D.E6; D.E7; D.E8	C.E1; C.E2; C.E7	CELE3; CELE4; CELE7	19 (52,77%)
Direção	SMED1; SMED3	GERED1; GERED3; GERED7; GERED8	D.E1; D.E2; D.E3; D.E4; D.E5; D.E6; D.E8	C.E3; C.E8	CELE7	16 (44,4%)
Coordenadores	SMED1	GERED3	D.E5; D.E6	C.E4; C.E5	CELE2; CELE5	8 (22,2%)
Professores			D.E5	C.E4; C.E6	CELE2	4 (11%)
Sem registro de resposta					CELE1; CELE6; CELE8	3 (8,3%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Apesar de as depoentes D.E1 e D.E7 indicarem que socializam o Plano de Metas durante a Avaliação da Gestão e a depoente D.E4 informar que o divulga via cópias impressas, observamos que, tanto o momento da elaboração (construção) quanto o da apropriação (entendido como o ato de conhecer e tomar para si, fazer-se seu) estão mais restritos aos diretores, coordenadores e professores – ou seja, grande parte do segmento dos trabalhadores em educação. Os demais segmentos da escola (funcionários, pais, estudantes e representantes dos grupos comunitários – para as unidades que têm esse segmento representado), no geral, não se fizeram presentes na elaboração (construção) e nem têm conhecimento do Plano de Metas da unidade escolar, como pode ser observado no Quadro 10.

QUADRO 10 – Plano de Metas das Escolas: formas de apropriação

Formas de apropriação do Plano de Metas (RESPOSTAS)	ENTREVISTADOS			TOTAL (24)
	D.E	C.E	CELE	
Reuniões com os Coordenadores	D.E2; D.E3; D.E4; D.E5; D.E6; D.E8			6 (25%)
Reuniões Pedagógicas remuneradas (Coordenadores e Professores)	D.E2; D.E3	C.E1	CELE3; CELE5	5 (20,8%)
Via Direção Escolar		C.E3	CELE6; CELE7	3 (12,5%)
Durante a Avaliação da Gestão	D.E1; D.E7			2 (8,3%)
No dia a dia		C.E5; C.E6		2 (8,3%)
Não sabe		C.E8	CELE1	2 (8,3%)
Sem registro de resposta		C.E3; C.E4		2 (8,3%)
Publicação impressa do Plano de Metas para a comunidade	D.E4			1 (4,1%)
Não há apropriação		C.E7		1 (4,1%)
No Projeto Político-Pedagógico		C.E4		1 (4,1%)
Na confecção do Plano		C.E2		1 (4,1%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Como dito, somente duas depoentes indicaram que o Plano de Metas da unidade escolar é ‘tratado’ durante a Avaliação da Gestão que, conforme regulamentado<sup>83</sup>, deve acontecer em Assembleia Escolar (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011). Mesmo nesses momentos coletivizados, quando a presença e a participação da comunidade escolar na gestão escolar deveriam acontecer, a depoente D.E3 dá algumas pistas de que pode haver predominância de alguns segmentos em detrimento de outros. Em suas palavras,

Ela (leia-se gestão escolar) é avaliada no final do ano, geralmente, ou no início do ano seguinte, pelos professores, pais e alunos. Mas, é o tipo de reunião que predomina professores. Então, acaba que a gente (Diretor e Vice) é muito avaliado pelos professores. A participação do pai e do aluno é pequena e, muitas vezes, ela fica mais abafada pela posição dos professores que têm um domínio maior nas reuniões. Então, acaba predominado, muitas vezes, a posição dos professores (ENTREVISTA COM D.E3).

A grande maioria (91,7%) dos depoentes disse se sentir responsável pelo cumprimento do Plano de Metas. E, em nosso entendimento, esse sentimento é externado por conta das obrigações inerentes ao cargo/função que ocupam, como pode ser observado nas falas transcritas a seguir:

(...) O cumprimento do Plano de Metas é de responsabilidade de todo o coletivo da escola, mas a direção tem que estar à frente desse plano, ela tem que incentivar, ela tem que colaborar, ela tem que participar, ela tem que dar o suporte, ela tem que ser a referência (ENTREVISTA COM D.E1).

(...) a escola tem a sua meta para cumprir e eu, enquanto acompanhante, tenho a responsabilidade de fazer com que a escola cumpra aquela meta. Então, a minha responsabilidade é ajudar a escola a achar o caminho para cumprir a meta proposta pela escola e exigida pela Secretaria (ENTREVISTA COM GERED3).

Totalmente, totalmente. (...) todos nós na sua atribuição, nós somos corresponsáveis na garantia de uma educação de qualidade, na implementação da política educacional e de todos os processos que se envolvem (ENTREVISTA COM SMED1).

(...) mesmo antes, quando estava na sala de aula, a gente sempre tinha metas pra cumprir. Têm dados pra entregar. (...) Eu sei que eu tenho que ensinar o meu aluno

---

<sup>83</sup> Artigo 45: Ao final de cada ano de mandato, ou sempre que se fizer necessário, realizar-se-á a Avaliação da Gestão para averiguação do cumprimento do Plano de Metas pactuado.

§1º - A Avaliação da Gestão tem o objetivo de contribuir para o cumprimento do Plano de Metas e, visa, sobretudo, à eficiência e à qualidade do funcionamento da unidade de ensino.

§2º - A avaliação de que trata o *caput* deste artigo terá como foco o Termo de Compromisso da Gestão e o Plano de Metas assinados pelos Gestores, conforme dispuser regulamento próprio.

§3º A Gerência Regional de Educação - GERED deverá acompanhar a gestão de cada unidade de ensino de sua regional, zelando pelo cumprimento do Plano de Metas e procedendo aos registros e providências necessários à eficácia da avaliação, como participante ativa desse processo (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011).



(...) para que ele aprenda, se aproprie do conhecimento e consiga usar ele lá fora. Essa é minha meta. Agora, nós temos essas metas do governo, que quer prova, quer um índice alto. Isso tem. É claro que a gente faz isso pra o menino, pra ele conseguir também uma nota legal. (...) particularmente, nunca me preocupei com estas metas. Eu preocupo com a meta que eu tenho que é de ensinar o meu aluno pra que ele consiga se apropriar desse conhecimento (ENTREVISTA COM CEI.E6).

Sobre o Plano de Metas das respectivas unidades escolares, os depoentes informaram que os pontos mais difíceis de serem implementados são: segundo 25% dos depoentes, promover a participação da comunidade na unidade escolar, e, de acordo com 16,6% dos depoentes, cumprir as metas traçadas pela SMED/BH, como indicado no Quadro 11.

QUADRO 11 – Planos de Metas das Escolas: pontos de **difícil** implementação

Pontos de <b>difícil</b> implementação do Plano de Metas (RESPOSTAS)	ENTREVISTADOS			TOTAL (24)
	D.E	C.E	CEI.E.	
Participação da família e trazer a comunidade para dentro da escola	D.E2; D.E4; D.E6	C.E4; C.E5; C.E6		6 (25%)
Atingir as metas colocadas pelo governo	D.E7		CEI.E1; CEI.E3; CEI.E5	4 (16,6%)
Falta de estrutura física	D.E3	C.E8	CEI.E4	3 (12,5%)
Infrequência dos estudantes	D.E1; D.E8			2 (8,3%)
Lidar com a falta dos professores		C.E1		1 (4,1%)
Melhorar o atendimento aos estudantes	D.E5			1 (4,1%)
Tornar a escola eficaz		C.E7		1 (4,1%)
Aceitação da Escola Integrada pelos professores			CEI.E2	1 (4,1%)
Não tem pontos difíceis			CEI.E7	1 (4,1%)
Não sei		C.E3		1 (4,1%)
Sem registro de resposta		C.E2	CEI.E6; CEI.E8	3 (12,5%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

No estudo documental, apresentado no capítulo quatro desta tese, vimos que ora os legisladores (formuladores) englobam a comunidade escolar como constituinte da gestão escolar, destacando a importância da sua participação por meio do Colegiado Escolar e da Assembleia Escolar, ora concentram-na na figura do Diretor, dando-lhes centralidade na condução da unidade escolar. Vimos acima que os segmentos escolares ou a maior parte da comunidade não se tem feito presente na elaboração do Plano de Governo e no Plano de Metas, documentos importantes e orientadores da gestão escolar. Outro documento escolar fundamental para o trabalho da gestão na RME/BH é o Projeto Político-Pedagógico. Este, segundo o Parecer CME/BH n. 052/2002, em especial por tratar da gestão escolar

democrática, é a base, o alicerce, da direção colegiada pretendida para todas as unidades escolares da RME/BH. Ademais,

A gestão democrática pressupõe o efetivo envolvimento e participação de todos os sujeitos na tomada de decisão do processo administrativo e no planejamento pedagógico escolar. Logo, considera-se de fundamental importância o projeto político-pedagógico (PPP) como instrumento de articulação entre os meios e os fins, fazendo o ordenamento de todas as atividades pedagógico-curriculares e a organização da escola, tendo em vista os objetivos educacionais (CABRAL NETO; CASTRO, 2011, p. 756).

Nesse sentido, perguntamos aos entrevistados lotados nas unidades escolares se sua escola tinha ‘Projeto Político-Pedagógico’ e quem o construiu. A maioria absoluta, 87,5% dos depoentes, respondeu positivamente e três (D.E7; C.E2 e CEI.E2) disseram que o documento estava (ainda) em construção e, portanto, não estava finalizado.

Como elaboradores/construtores do ‘Projeto Político-Pedagógico’, base de sustentação da gestão escolar, o segmento dos trabalhadores em educação (direção escolar, coordenadores, professores e funcionários) é o mais lembrado pelos depoentes (41,6%). Diferentemente, os menos lembrados são os pertencentes aos segmentos dos estudantes (4,1% dos depoentes), dos pais (com 12,5% dos depoentes) e a ‘comunidade’ (englobando todos os segmentos escolares), com 20,8% dos depoentes, como sintetizado no Quadro 12.

QUADRO 12 – Projeto Político-Pedagógico da Escola: elaboradores

Elaboradores do Projeto Político-Pedagógico da escola (RESPOSTAS)	ENTREVISTADOS			TOTAL (24)
	D.E	C.E	CEI.E	
Segmento dos Trabalhadores em Educação (Direção, coordenadores, professores e funcionários)	D.E1; D.E3; D.E7	C.E1; C.E5; C.E6	CEI.E1; CEI.E2; CEI.E3; CEI.E4	10 (41,6%)
Assessores contratados	D.E6; D.E7	C.E4; C.E7	CEI.E2; CEI.E7	6 (25%)
Comunidade (termo genérico)	D.E3; D.E4; D.E6	C.E1; C.E5		5 (20,8%)
Pais	D.E3		CEI.E1; CEI.E3	3 (12,5%)
Estudantes			CEI.E3	1 (4,1%)
Sem registro de resposta	D.E2; D.E5	C.E3; C.E8	CEI.E5; CEI.E6; CEI.E8	7 (29,1%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

No Quadro 12, mesmo se juntarmos os cinco respondentes que indicaram a participação da ‘comunidade’ na construção do ‘Projeto Político-Pedagógico’ com os três que indicaram a participação dos pais, ainda assim teríamos uma participação muito baixa desse segmento, com 33,3% dos depoentes. Em relação ao segmento dos estudantes, seguindo o mesmo raciocínio, teríamos 35% do total dos respondentes. Aplicando, ainda, esse raciocínio

com o segmento dos trabalhadores em educação, o percentual relativo a este segmento subiria para 70,8% dos depoentes. Os dados coletados nas unidades escolares corroboram a informação dos depoentes na medida em que o assunto ‘Projeto Político-Pedagógico’ pouco ou quase nada figurou nas pautas e deliberações das principais instâncias instituídas de participação da comunidade escolar na gestão da escola, como também será demonstrado nas próximas seções. Por exemplo, no Colegiado Escolar, o ‘Projeto Político-Pedagógico’ figura com o percentual de 3,3% entre todos os assuntos pautados, com o percentual de 4,7% entre os assuntos tratados e 1% entre os assuntos deliberados. Por seu turno, na Assembleia Escolar, essa temática figura com o percentual de 2,8% dos assuntos pautados, o percentual de 1% entre os assuntos tratados e o percentual de 5,1% entre todos os assuntos deliberados.

Perguntamos também aos depoentes quais seriam as principais atividades desenvolvidas na/pela gestão escolar nas escolas em que estavam lotados. As questões relacionadas ao ‘financeiro’ da escola foram as mais citadas por 66,6% dos respondentes, como sintetizado no Quadro 13.

QUADRO 13 – Gestão Escolar na RME/BH: atividades desempenhadas

Atividades desempenhadas na Gestão Escolar (RESPOSTAS)	ENTREVISTADOS			TOTAL (24)
	D.E	C.E.	CEI.E	
Financeira (Caixa Escolar): administrar contas; providenciar orçamentos, compras e materialidade; contratação, demissão, organização, pagamento e fiscalização dos funcionários etc.; locação de imóveis/espacos para a Escola Integrada.	D.E1; D.E3; D.E4; D.E5; D.E6; D.E7; D.E8	C.E1; C.E2; C.E3; C.E4; C.E5; C.E7; C.E8	CEI.E6; CEI.E8	16 (66,6%)
Questões pedagógicas	D.E1; D.E3; D.E5; D.E7; D.E8	C.E1; C.E2; C.E4; C.E7; C.E8	CEI.E3; CEI.E4; CEI.E5; CEI.E8	14 (58,3%)
Atendimento e acompanhamento dos estudantes – desempenho; inclusão; disciplina	D.E4; D.E3; D.E5; D.E6	C.E1; C.E8	CEI.E3; CEI.E5; CEI.E6	9 (37,5%)
Organização e funcionamento da escola	D.E7; D.E4	C.E2; C.E7	CEI.E6; CEI.E7	6 (25%)
Atendimento ao professorado – reuniões; organização do trabalho	D.E5; D.E6	C.E1; C.E4	CEI.E6	5 (20,8%)
Atendimento às famílias	D.E3; D.E5		CEI.E5	3 (12,5%)
Mediação de conflitos	D.E7		CEI.E3; CEI.E5	3 (12,5%)
Cumprir metas e melhorar índices/resultados	D.E4	C.E2		2 (8,3%)
PPP – construção e implementação	D.E7		CEI.E5	2 (8,3%)
Organizar atividades extraclasse	D.E6; D.E7			2 (8,3%)
Administrativas	D.E8		CEI.E5	2 (8,3%)
Assembleias Escolares	D.E1			1 (4,1%)
Atendimento ao Colegiado Escolar	D.E6			1 (4,1%)
Atendimento aos segmentos escolares	D.E3			1 (4,1%)
Conselhos de classe	D.E3			1 (4,1%)
Cronogramas de atividades	D.E3			1 (4,1%)
Direção: cumprir o estabelecido e o que surgir			CEI.E3	1 (4,1%)
Educação de Jovens Adultos: atendimento	D.E6			1 (4,1%)
Participar das reuniões/formações da SMED/BH	D.E4			1 (4,1%)
Sem registro de resposta	D.E2	C.E6	CEI.E1; CEI.E2	4 (16,6%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

O Colegiado Escolar e a Assembleia Escolar, além de não serem lembrados pela maioria dos depoentes como instâncias importantes da gestão escolar, instituídos para garantir a participação da comunidade na gestão escolar, também não figuram entre as principais atividades desenvolvidas na/pela gestão escolar, como mostra o Quadro 13. Especificamente, o Colegiado Escolar é lembrado pela depoente D.E1 e a Assembleia Escolar pela depoente D.E6 como parte integrante das principais atividades da gestão escolar na RME/BH. Como dito, as questões relacionadas ao ‘financeiro’ (Caixa Escolar) lideram o rol de atividades da gestão escolar, sendo justificada por muitos depoentes da seguinte forma:

A Caixa Escolar atualmente vem demandando uma atenção das direções imensa (...) Com muito custo a gente conseguiu um Gestor administrativo-financeiro, uma pessoa que fica por conta disso, mas o volume de serviço e de trabalho é tão grande atualmente que a gente não pode contar mais só com uma pessoa, a gente precisa de uma equipe para atuar no administrativo-financeiro, uma vez que a escola tomou um caráter de empresa muito grande, está muito próximo de empresa e isso afasta a gente do pedagógico, da gestão do campo do pedagógico (ENTREVISTA COM D.E8).

(...) a escola hoje é como se fosse uma empresa (...) tem funcionários da Caixa Escolar que adoecem, saem de férias, têm que ser contratados, demitidos. Então isso tudo é função da Direção (ENTREVISTA COM C.E7).

(...) é como se a escola fosse uma empresa, porque tudo da escola que resolve. (...) a Direção da escola fica presa a essas coisas e não tem tempo de se envolver muito na questão pedagógica (ENTREVISTA COM C.E4).

(...) às vezes o Diretor é um pouco síndico (...) tem que ficar: olha isso, olha aquilo, manter essa questão física mesmo demanda muito (ENTREVISTA COM C.E5).

(...) tendo em vista, assim, as onze contas que a escola tem que administrar, e o Diretor tem que submeter ao Colegiado essas atas todas. Isso aí tem tomado todo o tempo da reunião do Colegiado. Então, eu acho que essa tem sido a tônica do Colegiado, discutir esse tipo de coisa (ENTREVISTA COM C.E7).

As outras atividades da gestão escolar elencadas pelos entrevistados são: questões pedagógicas, destacadas por 58,3% dos depoentes; atendimento aos estudantes (37,7% dos depoentes); organização e funcionamento da escola (25% dos depoentes); atendimento, reunião e organização do professorado (20,8%); atendimento às famílias (12,5%); mediação de conflitos (12,5%); cumprir metas e melhorar os índices/resultados (8,3%); Projeto Político-Pedagógico – construção e implementação (8,3%); organizar atividades extraclasse (8,3%); questões administrativas (8,3%) e as demais atividades foram destacadas, cada uma, por um único depoente – Assembleias Escolares e Colegiado Escolar; atendimento aos segmentos escolares; conselhos de classe; cronogramas de atividades; direção: cumprir o estabelecido formalmente e o que surgir no dia a dia; Educação de Jovens e Adultos: atendimento; participar das reuniões e formações da SMED/BH. Seis depoentes (16,6%) não identificaram especificamente as atividades desenvolvidas pela gestão escolar.

Os dados apresentados neste item indicam que a SMED/BH tem forte influência sobre a gestão escolar, em especial, sobre os diretores escolares, seja no processo de elaboração dos planejamentos (Plano de Governo, Plano de Metas) da unidade escolar já na fase de eleição da Direção Escolar, seja apresentando cotidianamente as suas demandas junto aos diretores escolares, criando relações díspares, ora de apoio, ora de cobrança; ora de partilhamento ora de imposição; ora de respeito, ora de intimidação; ora de incentivo à participação da comunidade escolar, ora de negligenciamento. Veremos essas questões nas seções seguintes, que tratam da participação da comunidade escolar no Colegiado Escolar e nas Assembleias Escolares.

## 5.2 Colegiado Escolar: organização, funcionamento e condicionantes da participação

Como regulamentado na RME/BH (BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO SMED/BH N. 001/2005 e 001/2012), o Colegiado Escolar – órgão consultivo, normativo e deliberativo nos assuntos referentes à vida escolar e aos sujeitos que a compõem, observadas outras legislações – deve conter na sua composição a representação de todos os segmentos escolares da comunidade escolar na proporção de 30% de trabalhadores em educação (direção, professores e funcionários), 30% de estudantes com idade igual ou superior a 12 anos, 30% de pais/mães/responsáveis de estudantes e 10% de representantes de grupos comunitários do entorno das escolas, devidamente cadastrados na secretaria da unidade. Caso a unidade escolar não possua estudantes com a idade mínima exigida, o Colegiado Escolar deve ser composto na proporção de 45% de trabalhadores em Educação, 45% de pais/mães e 10% de representantes dos grupos comunitários. Ainda, essa legislação regulamenta o quantitativo máximo de 21 membros e o mínimo de 11 membros para a composição do Colegiado Escolar na RME/BH, eleitos em Assembleia Escolar convocada especificamente para essa finalidade, cabendo a cada segmento escolar definir o formato de escolha dos seus representantes titulares e suplentes. O tempo de duração do mandato dos eleitos terá a duração igual à prevista para a direção escolar, ou seja, de três anos, podendo ser reconduzidos para novo mandato, desde que os pares assim desejem e os reelejam. Os membros do Colegiado escolar devem se reunir ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente quantas vezes quiserem, desde que respeitado o prazo para a convocação e, principalmente, garanta *quorum* mínimo de 50% dos seus membros titulares, independentemente dos segmentos. Essas e outras diretrizes deveriam estar contempladas nos respectivos estatutos<sup>84</sup> do Colegiado Escolar das unidades escolares da RME/BH.

Nos estudos e análises dos registros escolares das unidades pesquisadas, englobando os anos de 2012 e 2013 da gestão escolar 2012/2013/2014, a temática ‘Estatuto do Colegiado Escolar’ foi tratada somente pela unidade E1, sendo uma vez na reunião do Colegiado Escolar

---

<sup>84</sup> Em 2005, a SMED/BH enviou às unidades escolares da RME/BH um ‘modelo’ de estatuto. Cada unidade escolar faria as adequações que julgasse melhor, desde que não ferissem as legislações. Basicamente, o modelo regulamentava que o estatuto teria por finalidade estabelecer a organização, regular o funcionamento e definir atribuições do Colegiado Escolar, com fundamento no que dispõe a Portaria SMED n. 062 / 2002, a Resolução SMED n. 001 / 2005 de 15 de junho de 2005 e o Parecer CME n. 057 / 04 aprovado pela Câmara de Gestão do Sistema e da Escola, do Conselho Municipal de Educação.

e outra na Assembleia Escolar. Como evidenciado também na pesquisa de Silva (2010) junto a duas unidades escolares da RME/BH, a temática do Estatuto do Colegiado Escolar não foi identificada nos registros das reuniões do Colegiado Escolar e das Assembleias Escolares. Temos concordância com o autor quando afirma que a existência do Estatuto do Colegiado Escolar, definindo as ‘regras do jogo’ – organização, funcionamento e atribuições – poderia, em tese, além de contribuir positivamente com a organização do órgão, estimular a presença e, conseqüentemente, a participação dos seus membros, representantes da comunidade escolar. Diferentemente, as indefinições e as imprecisões de ‘regras’ de funcionamento poderiam provocar efeitos contrários à ‘participação’, com conseqüente esvaziamento do órgão, alternâncias de presenças gerando descontinuidades de discussão, descrédito da importância do órgão na gestão escolar e conseqüente aumento da desconexão entre representantes e representados, entre outros aspectos.

Ademais, na literatura em geral, o Colegiado Escolar é considerado pelos sistemas educacionais um mecanismo importante na democratização da gestão escolar:

(...) é considerado um espaço institucional capaz de contribuir para superar a administração centralizada, até então, vigente na escola e, ao mesmo tempo, contribuir para edificar uma gestão democrática que envolva todos os que – direta ou indiretamente – atuam no processo educacional. Essa forma de conceber a gestão possibilita a aproximação não só entre os segmentos internos da escola, mas também entre a instituição educacional e a comunidade escolar (CABRAL NETO; CASTRO, 2011, p. 756).

Na RME/BH, o Colegiado Escolar é o espaço institucional onde

(...) pode ocorrer a mediação entre o poder da Direção da escola, que em nossa cultura tem caráter ‘presidencialista’, os interesses de trabalhadores em educação, pais, estudantes e grupos comunitários, comumente conflituosos, à luz das deliberações discutidas amplamente pela Assembleia Escolar (BELO HORIZONTE. PARECER CME/BH N. 057/2004).

Sua ocupação pela comunidade escolar, nesse sentido, ainda segundo o CME/BH, é fundamental

(...) não apenas pelo risco de tê-lo dominado por grupos, interesses corporativos ou mesmo pela possível tendência centralizadora de alguns diretores de escola, mas porque este é um lugar privilegiado de tratamento e construção coletiva das relações entre os sujeitos que compõem a Comunidade Escolar (BELO HORIZONTE. PARECER CME/BH N. 057/2004).

Como não é objetivo deste estudo detalhar as dinâmicas de funcionamento de cada Colegiado Escolar em particular, optamos por identificar e analisar alguns aspectos mais gerais que julgamos contribuir para as discussões sobre a ‘participação’ da comunidade

escolar na gestão escolar, tais como: composição; reuniões realizadas; presenças às reuniões; temáticas pautadas/tratadas e deliberadas; e, finalmente, formas de tomada de decisão.

Inicialmente, identificamos a composição dos Colegiados Escolares, isto é, o número total de membros que cada unidade escolar determinou para o seu respectivo colegiado. Em seguida, como anunciado e justificado na introdução deste estudo, identificamos a quantidade de reuniões realizadas dos Colegiados Escolares em 2013, segundo ano da gestão escolar 2012/2014. Por meio das assinaturas postadas nas atas das reuniões do Colegiado Escolar ou em Livro Próprio para coleta de assinaturas, de cada unidade escolar, identificamos o quantitativo de presenças em cada reunião. Esclarecemos que não fizemos acareação entre as assinaturas postadas e as assinaturas de cada membro eleito (titular e suplente). Nossa escolha permite que façamos uma quantificação genérica dos presentes às reuniões do Colegiado Escolar e não por segmento escolar. Em estudo mais aprofundado sobre o Colegiado Escolar, a identificação dos segmentos presentes seria mais necessário, mas não fazê-lo, em meu entendimento, não invalida o presente estudo, visto que os dados coletados quantificam o total de presentes da comunidade escolar às reuniões do Colegiado Escolar, que mais interessa, sintetizados no Quadro 14.

QUADRO 14 – Colegiado Escolar: composição, reuniões e registros de presenças

UNIDADES ESCOLARES – ANO 2013							
E1 17 atas identificadas	E2 24 atas identificadas	E3 16 atas identificadas	E4 26 atas identificadas	E5 23 atas identificadas	E6 23 atas identificadas	E7 62 atas identificadas	E8 23 atas identificadas
15 Membros do Colegiado Escolar	10 Membros do Colegiado Escolar	19 Membros do Colegiado Escolar	13 Membros do Colegiado Escolar	16 Membros do Colegiado Escolar	10 Membros do Colegiado Escolar	10 Membros do Colegiado Escolar	9 Membros do Colegiado Escolar
1AT – 6 P (40%)	1AT – 2 P (20%)	3AT – 10 P (53%)	4AT – 8 P (68%)	1AT – 1 P (6%)	1AT – 6 P (60%)	1AT – 4 P (40%)	1AT – 6 P (66%)
3AT – 7 P (47%)	4AT – 5 P (50%)	2AT – 11 P (57%)	3AT – 9 P (69%)	1AT – 3 P (18%)	1AT – 7 P (70%)	2AT – 5 P (50%)	5AT – 7 P (77%)
3AT – 8 P (53%)	2AT – 6 P (60%)	1AT – 12 P (63%)	6AT – 10 P (77%)	6AT – 4 P (25%)	5AT – 8 P (80%)	13AT – 6 P (60%)	4AT – 8 P (88%)
4AT – 9 P (60%)	3AT – 7 P (70%)	2AT – 13 P (68%)	6AT – 11 P (84%)	8AT – 5 P (31%)	6AT – 9 P (90%)	8AT – 7 P (70%)	7AT – 9 P (100%)
4AT – 10 P (67%)	2AT – 8 P (80%)	6AT – 14 P (73%)	1AT – 12 P (92%)	3AT – 6 P (37%)	5AT – 10 P (100%)	28AT – 8 P (80%)	1AT – 10 P (+100%)
2AT – 11 P (73%)	7AT – 9 P (90%)	1AT – 18 P (94%)	5AT – 13 P (100%)	3AT – 7 P (43%)	4AT – 11 P (+100%)	8AT – 9 P (90%)	3AT – 12 P (+100%)
	2AT – 10 P (100%)	1AT – 19 P (100%)	1AT – S/Registro	1AT – 8 P (50%)	1AT – S/ S/Registro	1AT – 10 P (100%)	1AT – 13 P (+100%)
	3AT – 11 P (+100%)					1AT – S/Registro	1AT – S/Registro

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Reuniões (Ordinárias e Extraordinárias) dos Colegiados Escolares das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

Legenda: AT – Ata; P – Presenças registradas por meio das assinaturas.

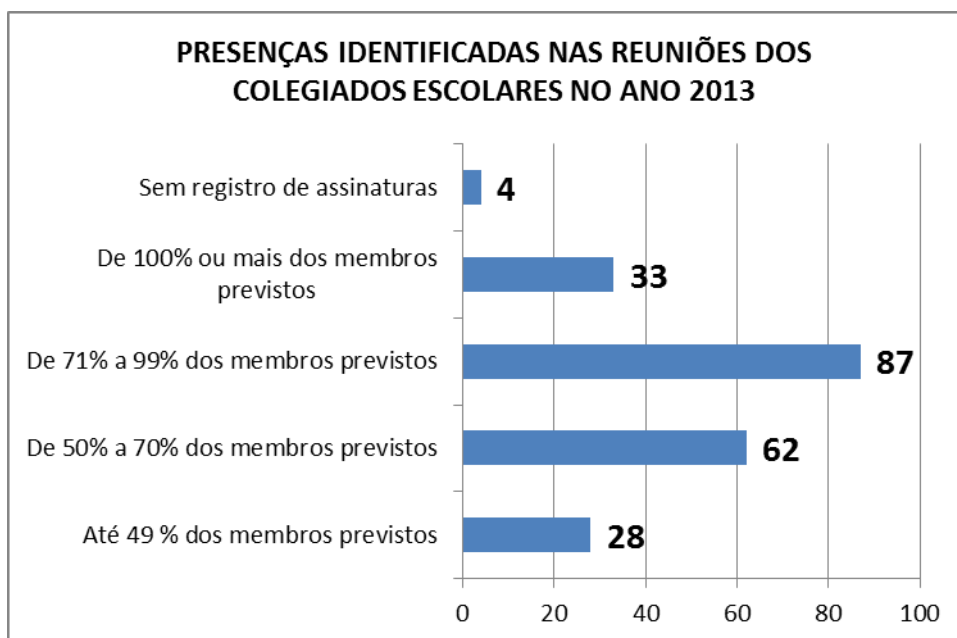
Para cada reunião do Colegiado Escolar registrada em ata, a expectativa era encontrar um quantitativo de participantes que se aproximasse, minimamente, do total de membros previsto na composição de cada Colegiado Escolar e que observasse o *quorum* mínimo de 50% previsto na legislação. Em virtude de as reuniões serem abertas, com divulgação ampla



para toda a comunidade escolar, tínhamos, também, a expectativa de que, em muitos casos, o quantitativo de presentes ultrapassassem em muito o número total de membros previstos. Assim, numa perspectiva otimista, as reuniões do Colegiado Escolar das unidades pesquisadas poderiam ocorrer com um quantitativo muito superior ao total previsto na composição, pois poderia contar tanto com os representantes eleitos (titulares e/ou suplentes) e tantas outras pessoas da comunidade escolar e da comunidade local interessadas na gestão da unidade escolar. A identificação do quantitativo de ‘presenças’ às reuniões do Colegiado Escolar, em meu entendimento, é um dos indícios de como a comunidade escolar de cada unidade escolar está se fazendo presente e participando da gestão escolar.

Das 214 atas dos Colegiados Escolares identificadas e analisadas nas oito unidades escolares (GRÁFICO 1), somente 15,4% (33) das atas contaram com o quantitativo numérico de assinaturas igual ou superior ao previsto na composição dos Colegiados Escolares; as demais, 83% ou 177 atas, ficaram abaixo; ainda em quatro atas não há registro de assinaturas dos participantes. O *quorum* mínimo exigido de 50% dos representantes, como forma de dar mais legitimidade aos processos de discussão e de decisão, é totalmente negligenciado em 15% dos registros, como demonstra o Gráfico 1.

GRÁFICO 1 – Presenças identificadas nas Atas dos Colegiados Escolares (2013)



Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Reuniões (Ordinárias e Extraordinárias) dos Colegiados Escolares das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

De todas as unidades pesquisadas, conforme Quadro 15, somente o Colegiado Escolar da E8 realizou a metade das suas reuniões (52,2%) em 2013 com a presença do número total previsto na composição. Em relação às demais unidades: a E6 apresentou o percentual de 39,1% de reuniões com o número total de presenças previstas; a E2 apresentou o percentual de 20,8%; a E4 com 19,2%; a E3 registrou o percentual de 6,3%; a E7 com o percentual de 1,6%; por fim, as escolas E1 e E5 não realizaram nenhuma reunião dos seus Colegiados Escolares em 2013 com o quantitativo total de membros previstos na composição dos seus respectivos colegiados.

QUADRO 15 – Presenças Registradas nas Reuniões do Colegiado Escolar

Presenças	E1 17 atas identificadas	E2 24 atas identificadas	E3 16 atas identificadas	E4 26 atas identificadas	E5 23 atas identificadas	E6 23 atas identificadas	E7 62 atas identificadas	E8 23 atas identificadas
	15 Membros do Colegiado Escolar	10 Membros do Colegiado Escolar	19 Membros do Colegiado Escolar	13 Membros do Colegiado Escolar	16 Membros do Colegiado Escolar	10 Membros do Colegiado Escolar	10 Membros do Colegiado Escolar	9 Membros do Colegiado Escolar
ATÉ 49%	4 (23,5%)	1 (4,2%)	-	-	22 (95,6%)	-	1 (1,6%)	-
COM 50%	-	4 (16,7%)	-	-	1 (4,4%)	-	2 (3,2%)	-
DE 51% A 99%	13 (76,5%)	14 (58,3%)	10 (63%)	20 (77%)	-	13 (56,5%)	57 (92%)	10 (43,5%)
100% OU +	-	5 (20,8%)	5 (31%)	5 (19,2%)	-	9 (30,2%)	1 (1,6%)	12 (52,2%)
Sem registro	-	-	1(6%)	1 (3,8%)	-	1 (4,3%)	1 (1,6%)	1 (4,3%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Reuniões (Ordinárias e Extraordinárias) dos Colegiados Escolares das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

Registre-se que nas unidades E1 e E5, as depoentes D.E1 e D.E5 foram indicadas ao cargo de Diretor Escolar e posteriormente eleitas e reeleitas. Somente nessas unidades, elas estão no final do terceiro mandato de gestão consecutivo. Além disso, também, são essas depoentes que mais indicaram ter experiências anteriores na gestão escolar, informando que já tinham sido diretoras (eleitas e reeleitas) em outras unidades da própria RME/BH.

Os dados acima, não de forma definitiva, dão indícios do baixo quantitativo de presenças dos representantes da comunidade escolar às reuniões do Colegiado Escolar e isto, em nosso entendimento, por sua vez, é revelador da ‘baixa’ participação da comunidade escolar na gestão das escolas pesquisadas. Isto é, a comunidade escolar não está se fazendo presente às reuniões e, como dito por Gohn (2001), estar presente é a forma menos intensa e

marginal de participação, mas é condição *sine qua non* para a participação. Isto é, sem a presença física não há sentido falar ou mesmo problematizar a participação.

Trabalhamos com o pressuposto de que o registro (postagem) de assinaturas nas atas poderia ser considerado, guardadas as devidas proporções, um ‘ciente’ do discutido e deliberado, mesmo nos casos em que as assinaturas tenham sido postadas posteriormente à realização das reuniões por pessoas que estiveram ou não fisicamente às reuniões. Dito de outra forma, ainda que por formalidade, ao assinar o registro, o/aa ‘assinante’ teria (ou passaria a ter), minimamente, a possibilidade de tomar ciência das discussões e decisões tomadas nas reuniões do Colegiado Escolar. A ausência de assinaturas motivada por inúmeros fatores – esqueceu de assinar, saiu antes do término da reunião, não compareceu, entre outros – não invalida o pressuposto acima. A questão principal a ser destacado é que as assinaturas dão indícios (mesmo que formais) da ‘quantidade’ de pessoas da comunidade estaria, minimamente, confirmando e referendando as decisões aí tomadas ou anunciadas.

As assinaturas identificadas são referentes ao segundo ano de mandato da gestão escolar 2012/2014. Nesse sentido, os assinantes dos registros poderiam estar (também) no segundo ano de mandato como representante no Colegiado Escolar ou, ainda, poderia estar no quinto ano de mandato, acompanhando os diretores eleitos, visto que o tempo de mandato no Colegiado Escolar e a possibilidade de reeleição acompanham os previstos para as direções escolares. Isto poderia ter acontecido em seis (75%) unidades pesquisadas, cujos diretores estavam no segundo mandato consecutivo.

Em qualquer cenário, entendemos que a maioria dos membros dos Colegiados Escolares das unidades pesquisadas tinha ‘tempo’ e ‘experiência’ suficientes para avaliar se as dinâmicas das reuniões, bem como os dias e horários, favoreciam ou não a ‘presença’ dos eleitos (representantes) e de outros membros da comunidade escolar, como prediz a legislação<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Art. 9º O Colegiado se reunirá convocado por seu presidente, ordinariamente a cada mês letivo e, extraordinariamente, sempre que necessário.

§ 1º - O Colegiado poderá se reunir por solicitação argumentada de, pelo menos, 1/3 (um terço) de seus membros.

§ 2º - As reuniões ordinárias do Colegiado deverão constar em cronograma semestral, estabelecidos dias e horários que propiciem a participação e a efetivação das competências descritas no artigo 3º.

Os registros das unidades escolares pesquisadas informam que as reuniões do Colegiado Escolar aconteceram nos três períodos de funcionamento da escola – manhã (21%), tarde (27%), noite (63%) –, com exceção da E5, que não identificou os horários em seus registros. As unidades escolares E1 (71%) e E8 (74%) concentram as reuniões do Colegiado Escolar na parte da manhã; a E2 (75%) e a E4 (92%) concentram na parte da tarde; as unidades E6 (83%) e E7 (71%) na parte da noite; finalmente, a E3 realizou 50% das reuniões na parte da manhã e 50% na parte da tarde. As reuniões, majoritariamente, estão distribuídas ao longo da semana, tendo o menor índice na sexta-feira (APÊNDICE 4).

Ao cruzarmos (relacionarmos) as informações sobre o horário de realização das reuniões do Colegiado Escolar e o número de presenças, não encontramos indícios de que um aspecto influenciasse/determinasse o outro. Por exemplo, na E3, que realizou 50% das reuniões na parte da manhã e 50% na parte da tarde, somente 5% das reuniões do seu Colegiado contaram com o quantitativo total de presenças previstas. Por sua vez, a E2, que concentrou 75% das suas reuniões no período da tarde, apresentou 20% de reuniões que contaram com o quantitativo total de membros previstos para o seu Colegiado. Já a E8, que realizou a metade das suas reuniões (53%) com o total de quantitativo de presenças previstas, concentrou suas reuniões na parte da manhã (74%). A E4, que concentrou suas reuniões no período da tarde (92%), somente realizou 19% das reuniões com o quantitativo total de presenças previstas. Por sua vez, as unidades E6 e E7, que concentraram suas reuniões no turno da noite, com 83% e 71% respectivamente, apresentaram percentuais de 39% e de 1,6% de reuniões que contaram com a participação total do quantitativo de participantes previstos para os seus colegiados. As unidades E1 e E5 não realizou nenhuma reunião com o total de presenças previstas para os seus respectivos Colegiados, sendo que E.1 concentrou suas reuniões na parte da manhã (71%) e E5 não identificou o horário de realização das suas reuniões.

De todo modo, seguindo orientações da própria SMED/BH e do CME/BH, a expectativa era de que as unidades escolares realizassem as reuniões do Colegiado Escolar em

---

§ 3º - A convocação de reuniões exigirá a apresentação de pauta com antecedência mínima de 48 horas para as ordinárias, e de 24 horas para as extraordinárias.

§ 4º - As pautas de reuniões e as decisões do Colegiado deverão ser registradas em ata e amplamente divulgadas nos locais frequentados por toda a comunidade escolar (BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO SMED/BH N. 001/2012).

dias e horários que melhor favorecessem a presença e a participação da comunidade escolar. Nesse sentido, os dados coletados indicam que os dias e horários escolhidos pelas unidades escolares pesquisadas não têm contribuído para promover e manter a presença dos representantes da comunidade escolar nas reuniões do Colegiado Escolar.

Os dados acima, sobre as presenças nas reuniões do Colegiado Escolar, distanciam-se da opinião da maioria dos depoentes lotados nas unidades escolares pesquisadas, principalmente os diretores quando indagados sobre qual segmento escolar se faz mais ‘presente’ às reuniões do Colegiado. A depoente D.E5 relatou que as reuniões do Colegiado Escolar da E5 eram abertas. Em suas palavras: “(...) É um convite aberto que a gente faz. Às vezes, algumas lideranças participam. Depende da temática. É aberto pra comunidade, os funcionários, os professores e alunos e pais”. No entanto, a unidade escolar E5, em 2013, realizou 94% das reuniões do Colegiado Escolar com menos de 50% do *quorum* mínimo previsto. Também, paradoxalmente, a E2, apesar de realizar somente 20% das reuniões com o número igual ou mais ao previsto, a depoente C.E2 relatou que as reuniões do Colegiado Escolar eram abertas para quem quisesse participar e “(...) se alguém chegar e não é membro efetivo do colegiado (...) Mas se alguém chegar, alguém da comunidade chegar, tiver acontecendo ou ele ficou sabendo, ele pode participar”.

O quantitativo de presentes às reuniões dos Colegiados Escolares foi identificado por meio das assinaturas postadas ao final do registrado nas atas em sete unidades escolares. Somente a unidade escolar E3 fez o registro em Livro Próprio para assinaturas. Esse registro de assinaturas em separado, em si, não é um problema. Entretanto, em meu entendimento, pode trazer dificuldades para os próprios presentes (e participantes) às reuniões do Colegiado Escolar na medida em que atestam (referendam/validam) com suas assinaturas ‘discussões’ e ‘decisões’ que estão registradas em outro livro. Se, por um lado, o registro das assinaturas em Livro Próprio diminui as possibilidades de os ‘presentes/assinantes’ acessarem o conteúdo registrado na ata, por outro, a postagem das assinaturas no mesmo livro de registro da ata aumenta as possibilidades de os assinantes tomarem ‘conhecimento’ do seu conteúdo.

Durante a pesquisa de campo, identificamos 214 registros de atas de reuniões dos Colegiados Escolares em 2013. A leitura e análise dessas atas não possibilitou identificar as dinâmicas ou metodologias usadas pelas unidades escolares para a coleta das assinaturas: se

foram coletadas no mesmo dia/horário de realização da reunião; se foram coletadas em outro momento; e, ainda, se foram precedidas de leitura pelos presentes. Estas questões ficaram em aberto tanto para as unidades escolares que coletam as assinaturas no mesmo livro de registro da ata, quanto para a que utiliza Livro Próprio para assinaturas. Também, fica em aberto, carecendo de estudos aprofundados, a identificação do poder de verbalização dos que se fazem presentes às reuniões, seja na formatação e apresentação de ‘temas’, seja durante o processo de tomada de decisão.

Aprofundando as questões sobre a presença da comunidade escolar no Colegiado Escolar, perguntamos aos 24 depoentes das unidades escolares qual segmento escolar que mais e menos se faz presente às reuniões do Colegiado Escolar. As respostas estão sintetizadas nos Quadros 16 e 17.

QUADRO 16 – Segmento escolar **mais** presente às reuniões do Colegiado Escolar (2013)

Segmento escolar <b>mais</b> presente às reuniões do Colegiado Escolar (RESPOSTAS)	ENTREVISTADOS			TOTAL (24)
	D.E	C.E	CEI.E	
Sem identificação (Respostas que não permitiram identificar um segmento escolar específico.)	D.E1; D.E2; D.E3; D.E4; D.E5	C.E1; C.E2; C.E3; C.E4; C.E6; C.E8	CEI.E1; CEI.E2; CEI.E3; CEI.E4; CEI.E7; CEI.E8	17 (70,8%)
Professores	D.E6; D.E7; D.E8	C.E5; C.E7	CEI.E5	6 (25%)
Não sabe			CEI.E6	1 (4,2%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

No geral, a grande maioria (70,8%) dos depoentes não especificou (apontou) o segmento escolar que mais se faz presente às reuniões do Colegiado Escolar; dos que especificaram, os ‘professores’ foram indicados como os mais presentes às reuniões, com 25%. Registre-se que, embora a legislação englobe a direção, os professores e demais servidores da unidade escolar no segmento ‘trabalhadores em educação’, a grande maioria dos depoentes não tem esse entendimento e o separa em: segmento dos professores, segmento da direção e segmento dos funcionários. Isto justifica o uso da referência ‘segmento dos professores’ como o que mais se faz presente às reuniões do Colegiado Escolar. Então, dos depoentes que apontaram os professores, a justificativa principal é que os mesmos se fazem presentes porque estão dentro da escola, o horário favorece a participação e porque eles têm maior poder de vocalização nas reuniões (D.E6, D.E7, C.E5, C.E7, CEI.E5).

Diferentemente da ‘dificuldade’ em apontar o segmento escolar que mais se faz presente às reuniões do Colegiado Escolar, 66,6% dos depoentes foram mais assertivos na indicação do menos presente. Para 37,5% dos depoentes, o segmento dos estudantes é o que menos se faz presente às reuniões do Colegiado Escolar, seguido do segmento dos pais/mães/responsáveis, indicado por 16,7% dos depoentes, e, por fim, do segmento dos professores, indicado por 12,5% dos depoentes, como sintetizado no Quadro 17.

QUADRO 17 – Segmento escolar **menos** presente às reuniões do Colegiado Escolar (2013)

Segmento escolar <b>menos</b> presente às reuniões do Colegiado Escolar (RESPOSTAS)	ENTREVISTADOS			TOTAL (24)
	D.E	C.E	CEI.E	
Estudantes	D.E2; D.E5; D.E7	C.E1; C.E2; C.E5; C.E7	CEI.E2; CEI.E5	9 (37,5%)
Sem identificação (Respostas que não permitiram identificar um segmento escolar específico.)	D.E1; D.E8	C.E4; C.E6	CEI.E1; CEI.E8	6 (25%)
Pais	D.E3; D.E4; D.E6		CEI.E4	4 (16,7%)
Professores		C.E3; C.E8	CEI.E3	3 (12,5%)
Não sabe			CEI.E6; CEI.E7	2 (8,3%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Para os depoentes D.E5 e C.E5, a baixa participação dos estudantes deve, em parte, pela rotatividade, “(...) talvez por falta de maturidade (...) para eles não é muito interessante, eles ainda não têm essa informação que podem contribuir” (ENTREVISTA COM C.E5), e por terem pouca idade, muita das vezes inferior à exigida.

Nas palavras da depoente C.E7, as ausências dos estudantes são justificadas devido à “(...) falta de interesse mesmo pelas temáticas, pela condução das reuniões. As reuniões não são muito atrativas. Elas, pra quem não está acostumando com esse linguajar da escola, assim, não são reuniões agradáveis de participar. Eu acredito que o aluno e o pai se afastam um pouco por causa disso” (ENTREVISTA COM C.E7). Esse desinteresse do estudante também é destacado pelo depoente D.E7 quando afirma que “(...) o colegiado, queira ou não, ele é um pouco burocrático. Você tem que construir atas, você tem que discutir e nem sempre isso desperta o interesse do aluno. Então, o aluno, às vezes, é o que tem menos voz; ele participa menos”. Para este depoente, o processo de escolha da representação dos estudantes somente no momento da assembleia, *per si*, não tem garantido maiores compromissos dos eleitos. Observação compartilhada pelo depoente C.E7 quando afirma que antes, nos idos dos anos de

1990 e início dos 2000, havia um processo que ajudava a vincular mais o representante dos estudantes aos seus representados. Em suas palavras, os estudantes eram escolhidos nos turnos,

(...) tinha representantes por turno, os alunos faziam debates. Então levava um tempo até que ele fosse escolhido pelos pares dele pra ser um membro do colegiado. Quer dizer, essa pessoa tinha muito mais compromisso com o colegiado do que aquele que é escolhido numa assembleia. Na assembleia, quem quer ser membro do Colegiado levanta a mão e aprovam-se aqueles nomes (ENTREVISTA COM C.E7).

Essas relações mais fluidas entre representantes e representados da comunidade escolar no Colegiado Escolar foram investigadas no estudo de Silva (2010), que concluiu que a mesma era decorrente, entre outros, dos seguintes fatores: (i) representação do segmento escolar referenciada no turno e não na unidade escolar – representante dos estudantes do turno da manhã, representantes dos pais do turno da tarde, representantes dos professores do turno da noite, assim sucessivamente; (ii) eleições diretas nas assembleias escolares sem envolvimento efetivo dos pares na construção das suas representações, isto é, as pessoas se apresentavam como candidatos sem nenhuma discussão e diálogo anterior com os seus pares. No estudo de Silva (2010), vários entrevistados relataram que foram convidados e até persuadidos a participarem do Colegiado Escolar por pessoas diferentes do segmento a que pertenciam – professora convida estudante, direção convida estudante e pais. Situação similar é apontada pela depoente D.E3 quando afirma que a maioria das pessoas que compõem o Colegiado Escolar o faz “(...) muito a pedido da direção, porque para compor com o mesmo número de representante de cada segmento a gente não tem um pessoal muito disposto, disponível para participar (...) aí o envolvimento não é tão significativo”.

Na relação representante e representados, segundo Young (2006, p. 144), em muitos casos, “(...) os sistemas de representação, por vezes, deixam de ser suficientemente democráticos não porque os representantes deixam de se pôr pela vontade dos eleitores, mas porque perderam a conexão com eles”. O desafio, então, segundo a autora, é mantê-los conectados visto que ambos têm responsabilidades no processo. Para a autora, os representantes, para além de cumpridores de mandato, devem participar das discussões e debates com outros representantes e devem se manter conectados com os seus eleitores (representados), expondo as razões de suas ações; já os representados, “(...) precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de



autorização quanto do ato de prestação de contas” (YOUNG, 2006, p. 156). Esses dois instrumentos, segundo Miguel (2007), são reconhecidos no meio acadêmico como os mais importantes na legitimação e manutenção do vínculo entre representantes e representados (governantes e governados).

Entendemos que o momento da prestação de contas, bem como da avaliação da gestão escolar, principalmente, poderia contribuir muito na manutenção e no fortalecimento da conexão entre representante e representados. O representante, ao relatar aos seus representados, como cumpre/cumpriu o mandato por eles autorizado, tem a chance também de “(...) persuadi-los da adequação de suas avaliações” (YOUNG, 2006, p. 15), sugerir a sua continuidade, bem como, também, é o momento de os representados avaliar a representação e fazer sugestões. Assim, como observado por vários autores (MIGUEL, 2005; URBINATI, 2006; YOUNG, 2006), a eleição, embora seja importante e fundamental, não deve ser entendida como o único mecanismo criador de vínculo entre representantes e representados.

Nesse sentido, uma estratégia para vincular mais fortemente representantes e representados do segmento dos estudantes, aumentando a presença nas reuniões do Colegiado Escolar, na avaliação da D.E5, seria a criação do grêmio estudantil – que sua escola ainda não tem. A observação da depoente D.E5 é interessante porque, por um lado, reforça as observações feitas por Paro (2003) e Gutiérrez e Catani (2003) quando afirmam que a ‘participação’ da comunidade na gestão escolar não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva, e que coloca sempre a necessidade da previsão (e provisão) de mecanismos institucionais que incentivem práticas participativas dentro da escola. Por outro, reforça as observações de Pateman (1992) quando afirma que participação gera participação, devido a sua função educativa, cria predisposição psicológica e ajuda na aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Além disso, como destacado pela autora, a participação permite maior aceitação das decisões coletivas e contribui na integração do indivíduo a sua comunidade. Em síntese, quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. E para que isso aconteça, faz-se necessária a existência de uma sociedade participativa, onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas, conclui Pateman (1992).

Em relação aos segmentos dos pais, as justificativas apresentadas para a baixa presença às reuniões do Colegiado Escolar giram em torno do horário em que as reuniões são realizadas. Nas palavras de alguns depoentes:

(...) os horários que facilitam para os alunos que são membros do Colegiado não são os mesmos que facilitam para os pais virem. Então, a gente faz um revezamento entre o turno da manhã e tarde, porque a noite é o mais complicado, a gente não teria participação dos alunos, porque aqui os alunos são de uma faixa etária mais jovem e com isso você também tem um Colegiado assim, meio flutuante, porque uma hora você tem um membro, outra você tem outro, depende do turno que a reunião está acontecendo (ENTREVISTA COM D.E3).

(...) Agora os pais, eles já participam menos, por questão mesmo de horário; muitos trabalham e não conseguem chegar; às vezes chegam e a reunião já está terminando. E os alunos da EJA também: por mais que a gente convoque, tem o mesmo problema do horário do trabalho (ENTREVISTA COM D.E8).

(...) eu acredito que as pessoas trabalham e muitas vezes o horário da reunião não pode ser muito tarde, tem que ser em um horário intermediário e muitos pais trabalham e não podem chegar a tempo pra participar das reuniões. E eu acho também que as pessoas eleitas têm mil desculpas para não participar (ENTREVISTA COM D.E4).

Além da questão do horário, a depoente C.E3 ressalta que haveria certa descrença na ‘participação’, pois “(...) muitas famílias têm receio de participar porque acham que tudo que a gente fala não vai ser considerado. Já escutei isso de diversas famílias em diferentes lugares”. Na avaliação do depoente D.E7, a baixa participação dos pais e da comunidade, em geral, se deve à ‘inibição’, “(...) por mais que você dê abertura, ele se sente um pouco inibido”. E para a depoente D.E4, depoimento transcrito acima, a conclusão da baixa participação do segmento dos pais é que as pessoas são eleitas, mas têm mil desculpas para não participar.

Para os depoentes que apontaram o segmento dos trabalhadores (leia-se, professores) como o que menos se faz presente às reuniões do Colegiado Escolar, os argumentos variam da falta de tempo, descrença no próprio órgão e realização de reuniões no mesmo horário em que o professorado deveria estar dentro de sala de aula. Nas palavras dos depoentes:

(...) quem menos tem participado, atualmente, são os professores. (...) os representantes, muitas vezes, não dão retorno porque não dá tempo e não têm horário” (ENTREVISTA COM CE.E3).

(...) Eu vou falar sobre o grupo de professores. Às vezes, falta de crença, porque acha que não vai mudar” (ENTREVISTA COM C.E3).

(...) Porque ele (professor) está dentro da sala de aula na hora do Colegiado” (ENTREVISTA COM C.E8).

Para a depoente C.E3, a baixa presença dos segmentos escolares às reuniões do Colegiado Escolar se justifica em função da escola ainda não ser democrática. Em suas palavras, “(...) na verdade, a gente não vivencia a gestão democrática nessa escola, na minha avaliação. Falta muito pra gente estar vivenciando essa prática da gestão democrática. Só o fato de ter o Colegiado não significa que estejamos vivenciando essa prática” (ENTREVISTA COM C.E3). Enfim, a ‘baixa’ presença (e participação) dos segmentos escolares na gestão escolar tem relação direta com condicionantes internos e externos que potencializam ou que criam obstáculo a essa participação, como destacado no capítulo três da presente tese.

Os relatos transcritos anteriormente tendem a ‘justificar’ a baixa presença dos segmentos escolares, no geral, muito mais pelos condicionantes externos do que internos. Com a exceção da depoente C.E3, os depoentes, de modo geral: (i) não discutem aspectos da organização interna que podem potencializar ou dificultar a participação da comunidade na gestão escolar; (ii) não problematizam as relações hierárquicas de autoridade e as relações mais verticalizadas, de mando e submissão, em detrimento de relações horizontalizadas que favorecem mais a democratização da gestão; (iii) tendem evitar discutir os condicionantes internos que dificultam a participação da comunidade escolar; (iv) não relatam e mesmo discutem a visão que a escola (condicionantes ideológicos) tem a respeito da comunidade, exceto a depoente D.E5 ao afirmar que “(...) muitas vezes as famílias querem resolver as coisas brigando”.

No geral, concordo com as observações de Paro (2003), a escola tende a ter uma visão mais negativa sobre a comunidade que a cerca, principalmente as situadas em áreas de vulnerabilidade social, como é o caso da metade das unidades escolares pesquisadas (E2, E4, E5 e E8). Essa visão negativa da comunidade, no geral, é acompanhada do discurso de que “(...) precisam ser tutelados [os integrantes da comunidade], como se lhes faltasse algo para serem considerados cidadãos por inteiro. Esse comportamento se reproduz também no processo pedagógico em sala de aula, onde a criança é encarada não como sujeito da educação, mas como obstáculo que impede que esta se realize” (PARO, 2003, p. 47). Soma-se a essa visão negativa, ainda, o pressuposto de que a comunidade local seria ignorante e não desejaria se fazer presente e participar, apesar das instâncias/espços instituídos. As justificativas, majoritariamente, ficam por conta de aspectos externos às unidades escolares. O

que se percebe nas explicações/justificativas é que os próprios segmentos escolares seriam desinteressados e mais avessos à participação.

Concordando com Paro (2003), as condições de vida dos membros das comunidades escolares não têm favorecido que elas se façam presentes e atuantes na gestão escolar, seja por falta de tempo, cansaço, desencontros entre os horários da escola e da comunidade, falta de espaços para encontros e reuniões na própria escola entre os pares, entre diversos outros motivos. Entretanto, também concordamos com o autor no sentido de que essas condições não devem ser ignoradas pela escola. Ao contrário, a escola deveria envidar esforços no sentido de diminuir os efeitos desses obstáculos à presença e à participação. E, ainda, concordo também com a observação de Paro (2003) de que não basta reconhecer a importância da presença e da participação da comunidade escolar na gestão escolar, mas, sim, em que condições ela pode tomar-se realidade.

Nesse sentido, entendo que a comunidade escolar se fará mais ou menos presente nas instâncias escolares em virtude também dos assuntos/temas que serão discutidos, debatidos e que demandam tomadas de decisão. Nas unidades escolares pesquisadas, identificamos que os Colegiados Escolares pautaram 327 assuntos, em 2013, sintetizados no Quadro 18.

QUADRO 18 – Assuntos Pautados nos Colegiados Escolares (2013)

ASSUNTOS PAUTADOS	UNIDADES ESCOLARES								TOTAL API 327**
	E1 17 Atas	E2 24 Atas	E3 16 Atas	E4 26 Atas	E5 23 Atas	E6 23 Atas	E7 62 Atas	E8 23 Atas	
Ata Padrão FNDE/PDDE (EDUCAÇÃO BÁSICA; EDUCAÇÃO INTEGRAL, MAIS EDUCAÇÃO; ESCOLA ABERTA; ESCOLAS SUSTENTÁVEIS); (RE)Programação de verba federal.	4	23	4	19	18	8	47	11	134* 40,9%
CAIXA ESCOLAR (Verbas diversas: pessoal, subvenção ordinária da Escola e UMEI, compras e prioridades, PDDE, PAP, PDE; Escola Integrada, Escola Aberta e PDE); Apresentação/aprovação de orçamentos; Referendar compras, gastos e aquisições de bens; Prestação de contas; Referendar obras, reformas, manutenção do prédio escolar; Materialidade para Escola Integrada; Materialidade para Escola e UMEI.	16	3	10	9	3	20	12	5	78* 23,8%
Admissão/Contratação de Funcionários da Caixa Escolar (limpeza, cantina, vigia, monitoria, oficinas); função e férias.	10	1	-	4	1	9	10	7	42* 12,8%
Calendário Escolar	2	3	5	2	-	2	2	5	21 6,4%
Projeto de Ação Pedagógica (PAP), Projeto Político-Pedagógico da Escola; Projeto Político-Pedagógico da EJA; Aprovação de Projetos; Assessoria Pedagógica.	1	1	2	2	3	1	1	-	11 3,3%
Festa de aniversário da Escola; Festa Junina; Festa da Família; Comemoração da Páscoa; Semana da Criança.	1	-	8	-	-	-	2	-	11 3,3%
Patrimoniamento de bens	-	-	-	-	-	-	-	7	7 2,1%
Regimento Escolar	1	-	3	1	1	-	-	-	6 1,8%
Avaliação Externa	3	-	1	-	-	-	-	-	4 1,2%
Indisciplina de estudantes; Aprovação/Retenção	1	-	1	-	-	-	1	-	3 0,9%
Programa Escola Aberta; Programa Escola nas Férias	1	-	1	1	-	-	-	-	3 0,9%
Avaliação da Gestão; Substituição de Vice-Direção	-	-	1	-	-	-	-	1	2 0,6%
Controle da Dengue; descarte de livros didáticos.	1	-	-	-	1	-	-	-	2 0,6%
Planejamento 2013; fechamento do ano letivo.	-	-	-	-	-	-	2	-	2 0,6%
Eleição de Membros do Conselho Fiscal da Caixa Escolar.	1	-	-	-	-	-	-	-	1 0,3%

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Reuniões (Ordinárias e Extraordinárias) dos Colegiados Escolares das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

\* Temas/assuntos próprios da Caixa Escolar.\*\* Para fins de cálculo, consideramos o total de 326 Assuntos Pautados Identificados (API) nas 214 atas registradas nas oito unidades escolares da RME/BH. Um único registro de ata pode conter vários assuntos pautados.

Por assuntos pautados, entendemos aqueles escritos nas convocações encaminhadas aos membros do Colegiado Escolar e nos avisos destinados à comunidade escolar, dando publicidade do dia, horário e assuntos da reunião. As temáticas relacionadas à Caixa Escolar são as mais pautadas e aparecem em 80% dos registros. Deste percentual, a maioria (51%) dos registros é padronizado (Ata Padrão), seguindo orientações da SMED/BH. Depois das temáticas referentes à Caixa Escolar, a temática ‘Calendário escolar’ é a mais pautada, identificada em 6,4% dos registros analisados. A temática ‘Projetos’ e ‘Festas’ aparecem com 3,3% cada. As demais são: Regimento Escolar (em sete atas, 2,1%); Avaliação Externa (em quatro atas, 1,2%); indisciplina de estudantes (em três atas, 0,9%); aprovação/retenção (em três atas, 0,9%); Programa Escola Aberta (em três atas, 0,9%); Programa Escola nas Férias (em três atas, 0,9%); Avaliação da Gestão e substituição de Vice-Direção (em duas atas, 0,6%); Controle da Dengue (em três atas, 0,9%); Descarte de livros didáticos (em duas atas, 0,6%); e, por fim, Planejamento 2013 e Fechamento do ano letivo (em duas atas, 0,6%).

Seis unidades escolares, em 40 atas (18,6%), fizeram o uso dos termos ‘Outros/Informes Gerais’ em suas convocações. Em meu entendimento, o uso dessas expressões genéricas, permitindo a inclusão de ‘novos’ temas/assuntos no momento da realização da reunião tem pontos positivos e negativos. Como pontos positivos, a pauta fica aberta para que os segmentos escolares apresentem suas demandas ou mesmo que inclua um assunto surgido pouco antes da realização da reunião. Por outro lado, o uso desses termos genéricos, pode configurar uma estratégia de ‘não divulgação’ (proposital ou não) de temas/assuntos considerados ‘polêmicos’, ‘sensíveis’ ou que estejam relacionados a interesses particularizados de grupos/segmentos da escola, evitando o debate amplo pela comunidade escolar.

Para que o Colegiado Escolar seja representativo da vontade da sua comunidade e garanta sua autonomia decisória, a legislação vigente regulamenta que “(...) é preciso que as regras de agendamento e convocação sejam claras e com prazos bem definidos para sua publicidade, possibilitando que os representantes dos diversos segmentos tenham tempo para conhecer a pauta e discuti-la com seus pares” (BELO HORIZONTE. PARECER CME/BH N. 057/2004). Assim, tanto a pauta quanto as decisões devem ser amplamente divulgadas para toda a comunidade escolar (BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO SEMD/BH N. 001/2012) e deve ser apresentada “(...) com clareza e por escrito, todos os itens da pauta e se fará através

de ampla divulgação em locais de grande fluxo de pessoas na comunidade em questão” (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED N. 062/2002). Tudo isso para que a comunidade escolar e seus representantes possam conhecer a pauta e, principalmente, possam discuti-la com os pares.

De todo modo, é importante registrar que não fizemos um levantamento minucioso dos assuntos que apareceram de última hora na reunião do Colegiado Escolar e nem identificamos os motivos da inclusão. Porém, conseguimos mapear todos os assuntos registrados nas atas das reuniões dos Colegiados Escolares, sejam os pautados e os efetivamente tratados. Por assuntos tratados entendemos serem aqueles que foram objeto de discussão e deliberação, mas que não estavam escritos (registrados) nas convocações divulgadas à comunidade escolar, dando ciência da realização da reunião. Identificamos 167 assuntos tratados nas atas, conforme Quadro 19.

QUADRO 19 – Assuntos Tratados nos Colegiados Escolares (2013)

ASSUNTOS TRATADOS IDENTIFICADOS (ATI)	UNIDADES ESCOLARES								TOTAL 167 ATI
	E1 17 Atas	E2 24 Atas	E3 16 Atas	E4 26 Atas	E5 23 Atas	E6 23 Atas	E7 62 Atas	E8 23 Atas	
Caixa Escolar: apresentação e aprovação de orçamentos/gastos; depósito de verbas; aluguel de imóvel; aquisição de materiais; reformas/obras; reprogramação de verbas federais; admissão e contratação de funcionários via Caixa Escolar; Atas próprias para gastos com recursos do FNDE/PDDE Básico/Escola Integral; Novas regras para uso do dinheiro público.	7	1	17	1	-	2	36	1	65* (38,9%)
Materialidade para Escola Integrada, para Escola e UMEI; Excursões (Escola Integrada; EJA; Merenda Escolar; Biblioteca – gastos).	2	1	6	-	-	-	3	5	17* (10,1%)
Festa Junina; cancelamento de festa; Festa da Família; Semana da Criança; Formatura – confraternização.	2	-	2	-	-	-	7	1	12 (7,1%)
Estudantes: uniforme; indisciplina; uso do boné; violência entre estudantes; falta de papel higiênico nos banheiros dos estudantes; empréstimo da escola para ex-estudantes.	4	-	1	-	-	1	3	2	11 (6,5%)
COLEGIADO: desligamento de professor; eleição de membros; funcionamento.	-	-	4	-	-	-	3	2	9 (5,3%)
INFORMES: Reunião geral dos professores; aposentadoria de professor; liberação de professor para cursos (com permuta); formação nos horários de ACPATE; falta de professores.	2	-	-	1	-	-	6	-	9 (5,3%)

INFORMES: Curso SEBRAE; torneio de judô em São Paulo; Salão do Livro; bolsa de estudo via esporte; Olimpíadas de Matemática (OBMEP) – premiação; palestra com ex-atleta; Jogos Escolares.	1	-	-	-	-	-	6	2	9 (5,3%)
Avalia-BH; Avaliações externas.	2	1	1	-	-	-	-	4	8 (4,7%)
PROJETOS: PPP; Feira de Ciências; Páscoa; Horta; Programa Escola de Férias; Projeto Literário; Excursão à Ouro Preto; Assessoria Pedagógica.	2	-	6	-	-	-	-	-	8 (4,7%)
UMEI: sorteio de vagas; abertura de turmas; eventos e vinculação de UMEI.	-	-	1	-	-	-	1	2	4 (2,3%)
Dedetização; depredação do prédio.	-	1	-	1	-	-	1	-	3 (1,7%)
Apresentação da Gestora Financeira; homenagem do Legislativo à Diretora; restituição de dinheiro à Diretora.	1	-	1	-	-	-	-	1	3 (1,7%)
Regimento Escolar	-	1	-	-	-	-	1	-	2 (1,1%)
Reposição de aulas com o fim da greve; horário do recreio.	-	-	2	-	-	-	-	-	2 (1,1%)
CONAE - Etapa BH (participação de pai); 4ª Conferência Municipal da Juventude e 1ª Conferência Municipal de Políticas Públicas sobre drogas; dengue.	-	-	3	-	-	-	-	-	2 (1,1%)
INFORMES: formação de turmas do FLORAÇÃO, ENTRELACANDO; Parceria da PBH com Escola de Música; Seguro Escolar; Turma do Pró Jovem.	-	-	-	-	-	1	1	-	2 (1,1%)
Marcação de reunião com Coordenação Família Escola.	-	-	-	-	-	-	-	1	1(0,5%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Reuniões (Ordinárias e Extraordinárias) dos Colegiados Escolares das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

\* Temas/assuntos próprios da Caixa Escolar.

\*\* Para fins de cálculo, consideramos o total de 167 Assuntos Tratados Identificados (ATI) nas 214 atas registradas nas oito unidades escolares da RME/BH. Um único registro de ata pode conter vários assuntos.

Do total de assuntos tratados identificados, 49% referem-se à Caixa Escolar, seguido de temáticas relativas a ‘Festas’ (Junina, da Família, da Criança e Formatura) com 12% dos registros e, em terceiro, com 6,5%, assuntos relativos aos estudantes (uniforme; indisciplina; uso do boné; violência entre estudantes; falta de papel higiênico nos banheiros dos estudantes; e empréstimo da Escola para ex-estudantes). Em quarto lugar, aparece a temática do Colegiado (desligamento de professor; eleição de membros; funcionamento) identificado em nove atas ou 5,3%; seguida de informes sobre professores (reunião geral dos professores; aposentadoria de professor; liberação de professor para cursos (com permuta); formação nos horários de ACPATE; falta de professores) em nove atas ou 5,3%; informes gerais em nove atas ou 5,3%; Avalia-BH e Avaliações externas em oito atas (4,7%); Projetos (PPP; Feira de Ciências; Páscoa; Horta; Programa Escola de Férias; Projeto Literário; Excursão a Ouro



Preto; Assessoria Pedagógica) em oito atas ou 4,7%; Regimento Escolar em duas atas ou 1,1%; marcação de reunião com Coordenação Família-Escola em uma ata ou 0,5%; entre outros.

As temáticas mais pautadas/tratadas nas reuniões dos Colegiados Escolares, segundo os depoentes lotados nas unidades escolares, são também as relacionadas à Caixa Escolar, indicada por 87,5% dos depoentes, seguida da questão disciplinar, indicada por três depoentes (12,5%) e as temáticas 'Funcionamento da Escola' e 'Como trazer as famílias para a Escola', com duas indicações cada. As demais temáticas – 'Questões de pessoal', 'Calendário Escolar', 'Metas e resultados', 'Avaliações internas e sistêmicas', 'Questões pedagógicas', 'Aprendizagem e ensino', 'Conservação/cuidado com o prédio escolar' e 'Cursos' – foram citadas, cada uma, por um único depoente.

Apesar de cinco depoentes (D.E1, D.E8, C.E1, C.E6, CEI.E6), ou 20,8% do total, indicarem que quase todos os assuntos são discutidos (pautados/tratados) nas reuniões do Colegiado Escolar, os demais apontaram que existem alguns temas/assuntos que ainda não são tratados/pautados nessa instância de participação da comunidade escolar, tais como: questões pedagógicas, indicado por D.E2, D.E7, C.E3, C.E4 e C.E8 (20,8%); disciplina/indisciplina, indicado por D.E2, D.E3, D.E4, C.E4 e CEI.E4 (20,8%); violência, indicado por três depoentes (12,5%); Gestão de Pessoal e Relação Humana, Projeto Político-Pedagógico da escola, Questões da comunidade do entorno, Cotidiano escolar, cada um indicado por dois depoentes (8,3%). Todas as demais – Melhoria da aprendizagem, Organização escolar, Clima escolar, Participação dos pais nas reuniões, Regimento Escolar, Autonomia do Colegiado, Conteúdo 'Sexualidade' e Implantação do 1º Ciclo – foram citados, cada um, por um único depoente.

Além da identificação dos assuntos/temas discutidos nas reuniões do Colegiado Escolar das escolas pesquisadas, identificamos os assuntos deliberados nessas reuniões, em 2013. Identificamos 398 assuntos nos registros escolares, sendo que 86,1% referiam-se às temáticas exclusivas da Caixa Escolar (verbas, orçamentos, compras, locação, recursos federais e administração de funcionário). O segundo assunto mais deliberado, com 5,7%, foi 'Calendário Escolar'; o terceiro, 'organização de horários dos professores (permuta entre os mesmos)', destacado por cinco depoentes ou 1,25%, como sintetizado no quadro a seguir:

QUADRO 20 – Temas Deliberados nos Colegiados Escolares (2013)

TEMÁTICAS DELIBERADAS	UNIDADES ESCOLARES ANO DE 2014								TOTAL 398* DELIBERAÇÕES
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	
Aprovação de compras e gastos; utilização de verbas federais; aprovação de orçamentos; autorização de compras; aquisição de serviços; aquisição de bens/materialidade; admissão/contratação de funcionários da Caixa Escolar (limpeza, cantina, vigia, monitoria, oficinas); função; férias e uniforme; referendar obras, reformas e manutenção do prédio escolar; locação de imóvel; recursos do FNDE/PDDE (Educação Básica; Educação Integral; Mais Educação; Escola Aberta; Escolas Sustentáveis).	36	31	37	27	20	17	158	17	343 (86,1%)
Calendário Escolar	3	3	7	2	-	1	4	3	23 (5,7%)
Permuta de professores – liberação para cursos.	-	-	-	-	-	-	5	-	5 (1,25%)
PPP da Escola; PPP da EJA; PAP.	-	-	1	-	1	1	1	-	4 (1%)
Regimento Escolar	-	1	1	1	-	-	-	-	3 (0,7%)
Festa de Aniversário da Escola; Festa da Família; Semana da Criança.	-	-	3	-	-	-	-	-	3 (0,7%)
Projetos/planejamento	-	-	1	1	-	-	-	-	2 (0,5%)
Uniforme para estudantes; atendimento à aluna.	1	-	-	-	-	-	1	-	2 (0,5%)
Prestação de contas	-	2	-	-	-	-	-	-	2 (0,5%)
Aprovação de membros do Conselho Fiscal da Caixa Escolar	1	-	-	-	-	-	-	-	1 (0,25%)
Aprovação/retenção de estudantes	-	-	1	-	-	-	-	-	1 (0,25%)
Aprovação de cronograma para substituição de Vice-Direção	-	-	-	-	-	-	-	1	1 (0,25%)
Controle da dengue	-	-	-	-	1	-	-	-	1 (0,25%)
Descarte de livros didáticos	1	-	-	-	-	-	-	-	1 (0,25%)
Restituição de dinheiro para Direção	1	-	-	-	-	-	-	-	1 (0,25%)
Empréstimo da escola (Negado)	-	-	-	-	-	-	1	-	1 (0,25%)
Formatura (rodada de <i>pizza</i> )	-	-	1	-	-	-	-	-	1 (0,25%)
Cancelamento de Festa Junina	1	-	-	-	-	-	-	-	1 (0,25%)
Aprovação de procedimento: 'acatar a decisão da maioria'	-	-	-	-	-	-	-	1	1 (0,25%)
Solicitação de mais informações; palestra com ex-atleta.	-	-	-	-	-	-	1	-	1 (0,25%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Reuniões (Ordinárias e Extraordinárias) dos Colegiados Escolares das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

\* Para fins de cálculo, consideramos o total de deliberações (398) efetivadas nas 214 atas registradas.

Esses assuntos foram deliberados nas reuniões dos Colegiados Escolares, basicamente, por meio de quatro formas (tipos) de tomada de decisão (QUADRO 21), a saber: (i) Aprovação dos presentes sem explicitação do procedimento usado para aferição; (ii) Aprovação dos presentes por unanimidade, mas sem explicitar o procedimento usado para aferi-la; (iii) Aprovação dos presentes com explicitação do procedimento usado para aferição da maioria – votação; (iv) Aprovação por meio do uso de atas padronizadas indicando a aprovação do assunto/tema dos presentes, mas sem explicitar o procedimento usado para aferição da maioria, como podemos observar no Quadro 21.

QUADRO 21 – Formas de Decidir dos Colegiados Escolares (2013)

FORMAS DE DECIDIR IDENTIFICADAS	UNIDADES ESCOLARES								TOTALIZAÇÃO	
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	290* Assuntos Deliberados Identificados	
Aprovação dos presentes sem explicitação do procedimento usado para aferição da maioria	37	13	39	17	7	5	37	7	162 (55,9%)	8Esc (100%)
Uso de dizeres da Ata Padrão**	3	22	4	16	15	9	44	11	124 (42,7%)	8Esc (100%)
Aprovação dos presentes por unanimidade, mas sem explicitar o procedimento usado para aferi-la	5	1	7	-	-	5	-	3	21 (7,2%)	5Esc (62,5%)
Aprovação dos presentes com explicitação do procedimento usado para aferição da maioria – votação, contraste e aclamação	-	-	2	-	-	-	-	1	3 (1%)	2Esc (25%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Reuniões (Ordinárias e Extraordinárias) dos Colegiados Escolares das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

\* Para fins de cálculo, consideramos o total de 290 deliberações identificadas nos 214 registros de atas das oito unidades escolares da RME/BH. Um único registro de ata pode conter várias deliberações, inclusive sobre a mesma temática/assunto, como por exemplo, a aprovação de orçamentos, compras, calendário, admissão e contratação de funcionários, entre outros.

\*\* As unidades da RME/BH foram orientadas a usarem dois modelos de Atas (I e II) padronizados na prestação de recursos federais (FNDE/PDDE BÁSICO, ESCOLA ABERTA, EDUCAÇÃO INTEGRAL, entre outros programas).

O uso de termos-padrão (Ata padrão) foi identificado em 42,7% dos registros. Essa padronização de ‘termos’ e ‘expressões’, proposta pela SMED/BH, não explicita os procedimentos usados para a tomada de posição, nem a forma de aferi-la. Enfim, os registros informam a ‘aprovação’, mas sem dizer como as decisões foram tomadas, ou seja, sem explicitar as dinâmicas usadas para aferição das posições (favoráveis, contrários e abstenções)

dos presentes e participantes nas reuniões do Colegiado Escolar. Os principais termos e expressões são:

(...) Por ordem de prioridades e conforme os saldos disponíveis de custeio e capital, foram definidas as seguintes aquisições abaixo relacionadas: Recurso de Capital (...) Recursos de Custeio (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E7, 15/05/2013, p. 014).

(...) Por ordem de prioridade e considerando o saldo disponível para custeio (...) foram definidas e aprovadas (...) com o recurso de capital (...) (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E7, 04/06/2013, p. 018).

(...) Por ordem de prioridades (...) (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E4, 30/08/2013, p. 012).

(...) Por ordem de prioridades (...) (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E5, 21/02/2013, p. 74).

(...) Por ordem de prioridades... (...) (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E8, 08/08/2013, p. 156).

(...) Por ordem de prioridade e considerando os saldos atuais (...) foram definidos e aprovados os produtos e/ou serviços escolhidos, conforme (...) (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E1, 16/05/2013, p. 47).

Sobre o conteúdo dos assuntos deliberados – registrados nas atas e, portanto, tornados públicos –, identificamos que 86,1% referem-se às temáticas exclusivas da Caixa Escolar (verbas, orçamentos, compras, locação, recursos federais e administração de funcionário). A segunda temática mais deliberada, com 5,7%, é ‘Calendário Escolar’ e, a terceira, com 1,25%, refere-se à organização de horários dos professores (permuta entre os mesmos). As demais ficaram, cada, com menos de 1% em relação ao total de deliberações identificadas.

A maioria absoluta dos registros identificados e analisados dos Colegiados Escolares e das Assembleias Escolares apontou que os assuntos/temáticas são aprovados pelos presentes sem explicitação dos procedimentos usados para aferição da maioria – por exemplo, se houve votação e por quantos votos a decisão foi tomada. Isto ocorreu em 55,9% dos registros dos Colegiados Escolares, como exemplificados nas transcrições abaixo:

(...) Todos os membros do colegiado aprovaram as demissões, admissões e promoções supracitadas (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DO DIA 30/04/2013 DA E1, p. 46).

(...) a direção apontou a necessidade de adquirir 2 bebedouros para a escola, fato aprovado por todos (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO DA E3, 15/02/2013, p. 02).

(...) e os presentes aprovaram a contratação (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DO DIA 11/07/2013 DA E4, p. 009).

(...) (nome) solicitou a aprovação de todos os itens informados que foram aprovados pelos presentes (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E5, 29/05/2013, p. 80).

(...) A direção vem solicitar a este colegiado que aprovem sua demissão, o que foi aceito por todos os presentes na reunião (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E6, 17/07/2013, p. 86).

(...) Após a explicação da diretora (nome) sobre o processo de solicitação de autorização para os gastos com toldos, o colegiado referendou estes gastos (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E8, 08/08/2013, p. 159).

Embora não explicitem o procedimento usado para aferição da totalidade, o termo ‘unanimidade’ também foi usado para registrar a aprovação dos presentes aos encontros em 7,2% nos registros dos Colegiados Escolares, como podemos observar nas transcrições a seguir:

(...) Os membros do colegiado, em unanimidade, aprovaram as compras supracitadas dada a sua relevância (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E1, 13/06/2013, p. 49).

(...) os membros aprovaram, por unanimidade, a contratação dos funcionários (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO DA E2, 04/03/2013, p. 04).

(...) Os membros acataram a proposta por unanimidade, reiterando a necessidade de se buscar as orientações legais para uso da verba (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E3, 11/09/2013, S/N).

(...) Em seguida, a análise dos calendários, os membros do colegiado, por unanimidade aprovaram e referendaram os mesmos, (...) (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E6, 10/10/2013, p. 90).

(...) por unanimidade, todos os presentes aprovaram as solicitações apresentadas (...) (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E8, 18/09/2013, p. 169).

Em somente 1% dos registros dos Colegiados Escolares identificamos que houve explicitação dos procedimentos usados para aferição da maioria na aprovação do assunto/temática em discussão, como pode ser observado no trecho transcrito a seguir:

(...) Dessa forma as quatro propostas foram colocadas em votação. O resultado foi: proposta 1 – um voto; proposta 2 – zero; proposta 3 – nove votos; proposta 4 – zero voto; abstenção – zero voto (ATA DA REUNIÃO DO COLEGIADO ESCOLAR DA E3, 06/06/2013, S/N).

No limite, os registros identificados indicam que as unidades escolares se orientam pelo princípio majoritário, isto é, da decisão da maioria. As diretrizes da SMED/BH e do CME/BH, no geral, apontam o voto como mecanismo de aferição da maioria no momento da decisão. No caso do Colegiado Escolar, o presidente do órgão (o Diretor Escolar) terá voto de qualidade (BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO SMED/BH N. 001/2012). Isto reforça, por assim dizer, a regra da maioria – do princípio da decisão majoritária.

Como destaca Offe (1984b, p. 314), “(...) Normalmente torna-se dispensável para os atores participantes de um processo de decisão política, problematizar ou mesmo tomar aquela decisão que antecede todo e qualquer procedimento decisório. Pois a decisão sobre o procedimento já está fixada em constituições, estatutos e regulamentos”, como observado na legislação municipal que regulamenta o princípio da maioria.

O princípio da maioria é um procedimento de tomada de decisão das sociedades democráticas. Fazem parte desse princípio:

(...) elementos constitucionais como a periodicidade das eleições e votações (ou, pelo menos, o direito assegurado das minorias de solicitar eleições e votações), muitas vezes em *quorum* (e não somente uma amostra), um prazo, uma prorrogação que permita espaço para debates e campanhas eleitorais, bem como a obrigação de tornar públicos os resultados das votações de forma imediata e completa (...) Além disso, a regra majoritária, em sua forma institucionalizada, inclui o princípio do voto secreto (pelo menos a pedido dos interessados, ou para certas categorias de decisões) (OFFE, 1984b, p. 342).

Ainda, em favor desse princípio, o autor ressalta que as decisões não só devem ser tomadas considerando a economia de tempo e adequação aos fins, devendo tanto quanto possível ser ‘corretas’ e reconhecidas como ‘corretas’, portanto, merecedora de aceitação (OFFE, 1984b). Devem ser periódicas, pois produzem decisões que não podem ser vistas como pra sempre, pela última vez, mas, ao contrário, como provisória: “(...) Isto significa que a obediência da maioria à decisão majoritária é facilitada na medida em que se pode ter certeza de que haverá uma próxima oportunidade, na qual uma decisão será novamente tomada” (OFFE, 1984b, p. 319). Esse é um dos pressupostos dos adeptos da democracia deliberativa que, além de defender que as decisões devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, defendem que sejam vinculadas a certo período de tempo, como discutido no primeiro capítulo desta tese.

Entretanto, para Offe (1984b), o princípio da decisão majoritária, dependendo das condições, pode produzir decisões mais ou menos legítimas, aceitáveis ou não, justificáveis ou não. Isto é, para o autor a legitimação do princípio majoritário é, em muitas situações, problemático e questionável. Por exemplo, o lema ‘um homem, um voto’, para o autor, deve significar que nenhum voto deve ter mais peso que qualquer outro. Inclusive, essa é a máxima da democracia liberal. No entanto, ao analisar a realidade, tanto Offe (1984a) quanto Pateman (1992) e tantos outros autores identificam que há desníveis e desigualdades entre os

votantes, contrariando o princípio da igualdade ‘original’, produzindo decisões que, no limite, favorecem mais algumas camadas sociais do que outras. Em circunstâncias e ou situações em que não existissem diferenças drásticas entre as preferências dos envolvidos, as decisões majoritárias não seriam tão problemáticas.

Ademais, votar, escolher, eleger, entre outros, são termos presentes em todos os conceitos de democracia. Porém, nem todos entendem ou valorizam as ‘eleições’ e ‘votações’ da mesma forma. Por exemplo, se para os liberais a eleição/votação são procedimentos finalistas, para os democratas deliberativos são provisórios, têm validade por certo período, por entenderem e apostarem no diálogo contínuo que pode ensejar mudanças nas decisões tomadas. Eles afirmam que a regra da maioria, por exemplo, tomada como mero procedimento, pode resultar em discriminação contra minorias, podendo produzir resultados injustos e injustificáveis. Por seu turno, para além dos momentos das eleições, os participacionistas defendem e incentivam a existência de mecanismos participativos e democráticos nos espaços da vida cotidiana, notadamente bairros, escolas, locais de trabalho e famílias como forma de produzir mais participação, que por sua vez, desenvolve atitudes de cooperação, integração, comprometimento com as decisões e, principalmente, ajuda a combater atitudes antidemocráticas e autoritárias (PATEMAN, 1992). A aposta dos participacionistas é que a própria experiência de participação desenvolveria e forjaria a personalidade ‘democrática’. Desse modo, quanto maior for o número de áreas de participação do indivíduo, maiores chances ele terá de continuar participando por conta do seu efeito cumulativo produzido.

No geral, as unidades escolares pesquisadas, como registrado nas atas dos Colegiados Escolares, aparecem como ‘lugares’ de poucos conflitos e sem muitas divergências internas. O que justificaria, em parte, a forma de registrar as decisões – aprovação dos presentes sem explicitação do procedimento usado para aferição da maioria. Ou, ainda, as ausências de determinados segmentos escolares poderiam contribuir e explicar essa suposta ‘calmaria’ nos momentos decisórios. Ademais, se os representantes dos segmentos de pais e estudantes não se fazem muito presentes nas reuniões dos Colegiados Escolares, as decisões tomadas nesse espaço, por sua vez, podem se configurar como decisões e posições de apenas parte da comunidade escolar. Nesse sentido, a maioria pode ser considerada uma formalidade, uma

ficção legal. A maior ou menor legitimidade das decisões tomadas nas reuniões dos Colegiados Escolares da RME/BH, com base no princípio da maioria, dependeria, em grande parte, das seguintes problematizações: (i) qual segmento se faz presente e/ou está ausente às reuniões; (ii) quem/quando monta a pauta das reuniões; (iii) qual o poder de verbalização dos que se fazem presentes; e, finalmente, (iv) quais procedimentos usados para aferição da maioria.

As principais temáticas deliberadas nas reuniões dos Colegiados Escolares, majoritariamente, são relativas à Caixa Escolar e, por força de lei, como tantos outros assuntos e temas, devem obrigatoriamente ser apreciadas (passar) nesse órgão, como evidenciado nos seguintes depoimentos:

A gente tem discutido muito a questão do uso das verbas. Inclusive, eu acho que isso está sendo bem central, porque é até uma exigência da Caixa Escolar. Todos os gastos, eles passam pelo Colegiado e aí exige essas atas. Então, muito tempo, a gente gasta no Colegiado com isso, com essas decisões do uso das verbas (...) (ENTREVISTA COM D.E5).

(...) a gente normalmente tem uma pauta fixa que é a da obrigatoriedade que eu te falei da gestão administrativa financeira (ENTREVISTA COM D.E8).

(...) geralmente as pautas já são definidas muitas vezes (...) discussão de calendário (...) que vai discutir o PPP, precisa fechar o Projeto Político-Pedagógico. (...) as pautas elas já vêm mais ou menos determinadas. É claro que qualquer pessoa pode pedir para incluir, mas raramente passa, porque o tempo é curto (ENTREVISTA COM CEI.E3).

Então, infelizmente, o Colegiado hoje ele passa muito mais pela parte financeiro-administrativa. E, logicamente, tem que ter o cunho do pedagógico, resolver situações disciplinares, comportamentais dos alunos, dos professores, dos funcionários. Mas, hoje, devido à demanda da escola, essa parte administrativa, ele acaba ficando mais na parte financeira mesmo (ENTREVISTA COM D.E7).

Como indicam os dados coletados, as principais temáticas abordadas e deliberadas nas reuniões dos Colegiados Escolares foram pautadas/tratadas e incluídas na reunião pelo/a Diretor/a Escolar (Presidente do Colegiado Escolar) por serem temáticas de apreciação ‘obrigatórias’ desse órgão. Há alguns registros de sugestões e/ou reclamações sobre assuntos mais pontuais surgidos durante as reuniões advindas dos segmentos dos estudantes, dos pais e dos ‘professores’ (expressão usada pelos depoentes). Diante dessas informações, inferimos que o/a Diretor/a Escolar na RME/BH tem controle sobre a agenda, a pauta e as temáticas/assuntos.

Aos que se fazem presentes às reuniões do Colegiado Escolar, com base nos registros identificados e analisados, os tipos de ‘participação’ evidenciados, no geral, em meu



entendimento, são os que Pateman (1992) denominam de ‘pseudoparticipação’ e participação parcial, apesar do caráter consultivo, normativo e deliberativo do Colegiado. A atuação do Colegiado Escolar tem se restringido a ‘referendar’ decisões que estão sendo tomadas em outros espaços da escola, como aprovar ‘Calendário Escolar’ elaborado pelo coletivo de professores de acordo com as determinações da SMED/BH, quando não há possibilidades de alteração significativa, senão apontar um ou outro aspecto referente a recesso escolar. As questões relativas à Caixa Escolar também são altamente prescritivas. As unidades escolares ‘decidem’ mais sobre a melhor estratégia para colocar em prática (realizar/executar) as diretrizes, sob a coordenação do Diretor Escolar.

Ainda corroboram as constatações acima, as respostas dadas pelos 36 depoentes quando perguntados sobre o papel<sup>86</sup> (entendido como função/competência) do Colegiado Escolar, e eles destacam-no como órgão auxiliar da Caixa Escolar e da Direção Escolar (leia-se Diretor), como pode ser observado no Quadro 22 e nos depoimentos a seguir:

QUADRO 22 – Papel do Colegiado Escolar segundo os depoentes

PAPEL DO COLEGIADO	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CELE	
Atender as demandas da Caixa Escolar e aprovar contas (orçamentos, gastos, compras etc.); auxiliar na contratação e demissão de funcionários.	SMED3	GERED1; GERED3; GERED4; GERED5; GERED6; GERED7; GERED8	D.E2; D.E3; D.E6; D.E7; D.E8	C.E4; C.E5; C.E6	CELE4; CELE5; CELE6; CELE8	20 (55,5%)
Auxiliar a direção escolar; referendar as posições da Direção; contribuir com a gestão escolar; legitimar e aprovar as decisões; dar sugestões.	SMED1; SMED2; SMED3	GERED1; GERED7; GERED9	D.E1; D.E3	C.E4; C.E7	CELE1	11 (30,5%)
Participar das decisões que acontecem dentro da escola.	SMED1	GERED2	D.E2; DE5	C.E1; C.E4; C.E5; C.E6; C.E7	CELE2	10 (27,7%)
Fiscalizar o andamento da escola; zelar pelo bom funcionamento da escola.				C.E1; C.E8		2 (5,5%)
Deliberar sobre questões disciplinares.		GERED6			CELE6	2 (5,5%)
Ouvir os segmentos escolares.			D.E3			1 (2,7%)
Promover a gestão democrática.					CELE3	1 (2,7%)
Deliberar sobre o Calendário Escolar.					CELE7	1 (2,7%)
Não tem clareza do papel do Colegiado.				C.E3		1 (2,7%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

As experiências que eu conheço de Colegiado é que ele não serve pra muita coisa a não ser respaldar o que a Direção da escola pleiteia. É essa a avaliação que eu faço. Poucas vezes se vê uma participação efetiva, poucas vezes se vê uma (...) como é que eu vou colocar? Uma interação mesmo dos membros, com um terço correspondente aos pais e aos alunos. Eu percebo muito que esses terços, o terço

<sup>86</sup> O uso da expressão ‘papel’ do Colegiado, em meu entendimento, permitiria aos depoentes dissertarem mais ‘livremente’ sobre a sua atuação (normativa, consultiva e deliberativa) e competências na gestão escolar.

proporcional aos alunos e o terço proporcional aos pais, muitas vezes, com certa facilidade, é manipulado pelo terço responsável do corpo docente (ENTREVISTA COM GERED9).

(...) a função dele ideal, eu acho, é uma função de auxiliar a Direção da escola na tomada de decisões (...) deliberar acerca de assuntos diversos, gastos de verba (...) autorização pro empréstimo do espaço escolar, deliberar sobre questões de alunos. Tudo isso são funções do Colegiado (...) Mas ele está extremamente burocrático porque ele está passando muito tempo debatendo coisas que são de ordem burocrática, acerto de contas da escola ou resultado da escola. Então, quer dizer, você está restringindo o leque de funções. Então, para a democracia isso é ruim, eu acho. Porque a democracia implica discussão de tudo (ENTREVISTA COM C.E7).

(...) porque tudo que a gente compra ou vai comprar, contratação de pessoal, essa é a parte chata do Colegiado, os meninos ficam, assim, meio (...) É cansativo. Os pais também (...) porque em algumas situações eles opinam muito, eles participam muito, outras eles já não têm tanto conhecimento (...) aí ficam, muitas vezes, naquela só de referendar o que a Direção está propondo (ENTREVISTA COM D.E3).

Eu acho fundamental o Colegiado (...) desde que ativo (...) não aquele onde as pessoas não têm o poder de se colocar, de defender uma ideia, um posicionamento; não aquele que é só pra assinar. Mas, eu acho que é importantíssimo (ENTREVISTA COM C.E2).

O papel do Colegiado é estar auxiliando a Direção da escola na definição e nas atribuições, decisões, tomada de decisões tanto do pedagógico quanto do administrativo (...) Essas aprovações que são legais, (...) que a gente leva tanto para o Colegiado quanto para a Assembleia Escolar, porque um aprova e o outro referenda (ENTREVISTA COM D.E1).

(...) além dessa questão de tomada de decisão, a gente decide, eles ajudam, contribui também com sugestões, a gente faz discussões de alguns assuntos, alguns projetos, então, eles podem opinar, trazer sugestões (ENTREVISTA COM D.E5).

Então, quer dizer, você não decide nada na escola, não posso levar um problema para o Colegiado da escola, por exemplo, se ele decidir alguma coisa que fere a lei ou fere as determinações que vêm da Secretaria Municipal de Educação, vai ficar só lá, no registro; não vai poder ter nenhuma ação (...) Você é cerceado o tempo todo, as diretrizes você tem que cumprir, obedecer e fazer de acordo com o que vem de lá (ENTREVISTA COM D.E4).

(...) quando você vai gastar uma verba, ela já passou pela equipe, você leva para o Colegiado para ter essa aprovação. Geralmente, quando chega ao Colegiado já é apresentando toda a necessidade que foi colocada. Então, geralmente, é para aprovar mesmo (ENTREVISTA COM C.E6).

(...) ele tem o papel formal, institucional, de aprovar contas, etc.; tem o papel fundamental que é de ajudar nessa gestão (...) Agora, a operacionalização do Colegiado como instância de gestão, eu acho que ainda é um desafio por vários motivos. (...) acho que a gente vive uma crise de participação. (...) eu tinha esperança, em algum momento, que, por exemplo, o Colegiado acabasse desdobrando também em organizações do tipo Grêmios Estudantis, que qualificaria a participação dos estudantes; Associações de Pais, sei lá, ou reunião de famílias que qualificaria a participação dessas famílias (ENTREVISTA COM SMED3).

Este último depoimento aponta que algumas organizações escolares (estudantis e de pais) poderiam ser potencializadas a partir do próprio Colegiado Escolar, ou, ainda, que as mesmas pudessem contribuir na qualificação da participação dos seus representantes nesse

órgão. Ou seja, a participação nesses outros espaços qualificaria mais e melhor a participação desses segmentos no Colegiado Escolar. Isto, no meu entendimento, reforça as observações de Pateman (1992), que afirma que a participação gera mais participação e predispõe o indivíduo a querer participar, mesmo em situações em que há o predomínio do tipo ‘participação parcial’, quando o poder de decisão não se localiza no espaço onde a participação acontece.

No geral, observamos que as unidades pesquisadas não têm essas outras organizações participativas para estudantes e pais e que os Colegiados Escolares, da forma como estão organizados e funcionando, com baixa presença desses dois segmentos escolares, não contribuem para potencializar a participação no próprio Colegiado e nem em outros espaços escolares, como também observado pela depoente GERED7:

Acho que isso acontece muito em função da própria característica que eu avalio que é da nossa sociedade de pouca participação quando se trata de espaços que você vai fazer uma discussão, espaço, que pelo menos eu avalio, que é um espaço democrático onde você pode opinar, onde você pode trazer as suas questões. Acho que a gente exercita pouco isso. Então em função desse pouco exercício acredito que o papel do Colegiado reflete isso aí também (ENTREVISTA COM GERED7).

Ao dissertarem sobre o papel do Colegiado Escolar, os depoentes dão pistas importantes que permitem usar a tipologia de ‘participação’ de Carole Pateman (1992), tratada no primeiro capítulo desta tese. Nesse sentido, as principais referências feitas pelos depoentes sobre o papel do Colegiado Escolar (QUADRO 22) colocam esse órgão escolar em posição de ‘auxiliar’ da Direção, contribuindo com discussões, dando sugestões e, principalmente, referendando decisões tomadas. Essas características se aproximam muito dos dois primeiros tipos de ‘participação’ elencados por Pateman (1992): a pseudoparticipação e a participação parcial. Nas duas situações, haveria apenas a consulta por parte da autoridade competente, produzindo a sensação de participação. E isto, especificamente, no caso do Colegiado Escolar, seria a negativa da sua própria constituição e existência como órgão consultivo, normativo e deliberativo, onde todos os seus membros titulares, por meio do voto universal, estariam em condições legais (formais) de tomar a decisão, por maioria simples, tendo o Diretor Escolar – por força de lei, Presidente do Colegiado Escolar – o voto de qualidade para proceder a desempates.

Por outro lado, é a legislação sobre o Colegiado Escolar que se aproxima do terceiro tipo, ‘participação total’, quando os integrantes têm igual influência na decisão final, têm

igual poder de determinar o resultado final das decisões (PATEMAN, 1992, p. 98). Inclusive, parece ser esse o entendimento de dez entrevistados (27,7%) ao destacarem o caráter deliberativo do Colegiado Escolar nos assuntos referentes à vida escolar, como regulamentado (BELO HORIZONTE. RESOLUÇÃO SMED/BH 001/2012) e ressaltado em algumas falas, como a da depoente C.E2: “(...) É nele que estão os representantes dos diversos segmentos. Tanto é que não se começa uma gestão (...) no caso de Direção mesmo, sem a composição deste Colegiado. Um dos primeiros atos é a formação dos Colegiados”.

No geral, as decisões foram tomadas sem indicar os procedimentos usados para a aferição da maioria. Daí ser importante a ampla divulgação do local, do horário e, fundamentalmente, dos assuntos que serão tratados e decididos para que não se coloque em risco a legitimidade dessa instância de participação da comunidade escolar. Em meu entendimento, a produção de decisões mais ou menos legítimas, aceitáveis ou não, justificáveis ou não, dependerá das condições em que elas se processam.

### **5.3 Assembleia Escolar: organização, funcionamento e condicionantes da participação**

A Assembleia Escolar, como visto no capítulo quatro, é a instância máxima de deliberação das unidades escolares da RME/BH, de implantação obrigatória, necessitando sempre de *quorum* mínimo (10% do número total de estudantes regularmente matriculados) para sua instalação (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 062/2002). Essa regulamentação seguiu as diretrizes do CME/BH que, em meu entendimento, visava dotar as unidades escolares de mecanismos que viabilizassem a prática democrática por meio da ampliação da presença e da participação da comunidade escolar na gestão escolar. Nesse sentido, a aferição do *quorum* mínimo, antes do início dos trabalhos da Assembleia Escolar, é uma estratégia para garantir que a comunidade escolar, minimamente, se faça presente. Segundo os legisladores, essa aferição é de responsabilidade/competência do ocupante do cargo de Diretor Escolar ou de seu substituto legal que, por força de lei, também deve assumir a presidência da Assembleia Escolar. Nos casos em que esse mínimo não for atingido, nova convocação deverá ser feita, com antecedência mínima de 48 horas, respeitando sempre a exigência do *quorum* mínimo.

Para cada Assembleia Escolar, a legislação regulamenta que seja eleito um Secretário

dentre os presentes para (i) registrar a ata em livro próprio e (ii) coletar as assinaturas dos presentes (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 062/2002). Novamente, essas medidas, em meu entendimento, mais do que reforços burocráticos ou procedimentais, são estratégias para dar publicidade, transparência e legitimidade aos atos dessa instância deliberativa, cuja participação da comunidade escolar é fundamental. O ‘como’ as unidades escolares e seus atores traduzem e interpretam essas diretrizes (legislação) necessita de investigações mais aprofundadas, o que poderá ser feito em outro estudo específico.

Neste estudo, conforme sintetizado no Quadro 23, a seguir, coletamos dados das unidades escolares referentes a 2012 e 2013, primeiro e segundo anos da Gestão Escolar 2012/2013/2014. Identificamos a quantidade de estudantes matriculados<sup>87</sup> em 2012 e 2013, referenciados no mês de agosto de cada ano, no intuito de verificarmos o *quorum* desses encontros. Mais especificamente, sobre as Assembleias Escolares, nos documentos escolares das oito unidades escolares pesquisadas, em 2012 e 2013 identificamos a quantidade de encontros registrados (atas registradas) e a quantidade de presenças, aferida por meio das assinaturas postadas.

---

<sup>87</sup> O total de estudantes matriculados nas unidades da RME/BH está informatizado por meio do Sistema de Gestão Escolar e é atualizado mensalmente. Nesse sentido, optamos por nos referenciar no mês de agosto por ser um mês de pouca movimentação de entrada e saída de estudantes. Assim, de forma aproximada, temos uma referência de estudantes matriculados no ano para cada unidade escolar.

QUADRO 23 – Assembleias Escolares: atas registradas e presenças (2012-2013)

UNIDADES ESCOLARES – 2012							
E1 4 ATAS 1060 Matrículas	E2 4 ATAS 1202 Matrículas	E3 4 ATAS 1074 Matrículas	E4 3 ATAS 1527 Matrículas	E5 2 ATAS 1160 Matrículas	E6 4 ATAS 1112 Matrículas	E7 4 ATAS 1552 Matrículas	E8 5 ATAS 979 Matrículas
426 A 40,1% FCA SAB/M	110 A 9,1% ADA 6ºF/M	265 A 24,6% LPA 4ºF/M	268 A 17,5% LPA 3ºF/M	88 A 7,5% FCA SAB/M	185 A 16,6% FCA SAB/M	103 A 6,6% FCA SAB/M	120 A 12,2% ADA 5ºF/SIH
221 A 20,8% FCA SAB/M	106 A 8,8% ADA 6ºF/M	63 A 5,8% LPA SAB/T	228 A 14,9% LPA 6ºF/M	47 A 4% ADA SAB/M	180 A 16,1% FCA SAB/M	182 A 11,7% ADA 5ºF/N	56 A 5,7% ADA SAB/SIH
101 A 9,5% FCA SAB/M	96 A 7,9% ADA 2ºF/N	122 A 11,3% LPA 6ºF/M	263 A 17,2% LPA 3ºF/M		145 A 13% FCA SAB/M	78 A 5% ADA 3ºF/N	114 A 11,6% FCA 4ºF/M
273 A 25,7% FCA SAB/M	107 A 8,9% ADA 6ºF/M	195 A 18,1% LPA 6ºF/SIH			86 A 7,7% FCA 5ºF/N	78 A 5% ADA 3ºF/N	153 A 15,6% FCA SAB/M
							131 A 13,8% FCA 5ºF/M
UNIDADES ESCOLARES – 2013							
E.1 3 ATAS 1045 Matrículas	E.2 4 ATAS 1231 Matrículas	E.3 4 ATAS 1104 Matrículas	E.4 4 ATAS 1534 Matrículas	E.5 3 ATAS 1261 Matrículas	E.6 3 ATAS 1089 Matrículas	E.7 4 ATAS 1517 Matrículas	E.8 4 ATAS 1033 Matrículas
274 A 26,2% FCA 4ºF/M	126 A 10,2% ADA 6ºF/SIH	168 A 15,2% LPA SAB/SIH	92 A 5,9% LPA 6ºF/SIH	137 A 10,8% FCA SAB/M	176 A 16,1% FCA SAB/M	SRA 0% 4ºF/N	170 A 16,4% FCA 6ºF/N
117 A 11,1% FCA SAB/M	129 A 10,4% ADA 6ºF/M	150 A 13,5% LPA 3ºF/SIH	200 A 13% LPA 6ºF/M	108 A 8,5% ADA 5ºF/SIH	145 A 13,2% FCA SAB/M	137 A 9% FCA 4ºF/N	113 A 10,9% FCA 6ºF/SIH
145 A 13,8% FCA SAB/M	108 A 8,7% ADA SAB/M	221 A 20% LPA 6ºF/SIH	200 A 13% LPA 6ºF/M	69 A 5,4% FCA SAB/M	144 A 13,2% FCA SAB/M	98 A 6,4% FCA SAB/SIH	135 A 13% FCA 6ºF/SIH
	108 A 8,7% ADA 6ºF/M	116 A 10,5% LPA SAB/SIH	200 A 13% LPA 6ºF/M			98 A 6,4% FCA SAB/SIH	107 A 10,3% FCA 6ºF/SIH

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Assembleias Escolares (Ordinárias e Extraordinárias) das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

Legenda: A – Assinaturas Identificadas; ADA – Assinatura Direto na Ata; FCA – Folha Colada na Ata; LPA – Livro Próprio de Assinatura; SRA – Sem Registro de Assinaturas; M – Manhã; T – Tarde; N – Noite; SIH – Sem

Identificação de Horário.

O quantitativo de assinaturas identificadas no Quadro 23, por si só, não nos permite fazer inferências mais precisas sobre ‘como’ a comunidade escolar participa das Assembleias Escolares, mas, em meu entendimento, permite identificar e problematizar a quantidade de pessoas que se fazem presentes nessa instância de deliberação, na gestão escolar e, não menos importante, se o referencial do *quorum* mínimo de presenças é observado.

Em relação às assinaturas identificadas nos registros escolares das Assembleias Escolares, a primeira problematização que fazemos é que, dependendo das estratégias<sup>88</sup> usadas pelas unidades escolares para coletá-las (Assinatura Direto na Ata [ADA], Folha Colada na Ata [FCA], Livro Próprio de Assinatura [LPA]), a simples quantificação pode induzir a incorreções e produzir análises pouco confiáveis.

Ao compararmos as três estratégias utilizadas para a coleta de assinaturas, considerando a exigência do *quorum* mínimo (10% do total de matriculados), observamos que a postagem de assinaturas direto na ata (ADA) – expediente utilizado em todas as atas da E2, esporadicamente na E5 (duas atas), em três atas da E7 e em duas da E8 – foi a menos exitosa e, conseqüentemente, as Assembleias Escolares foram realizadas com um quantitativo de presenças abaixo do *quorum* mínimo exigido. Diferentemente, os formatos FCA e LPA foram os que registraram os maiores volumes de assinaturas, atendendo às exigências legais de *quorum* mínimo. Dentre esses dois formatos ‘bem’ sucedidos, a estratégia de coletar as assinaturas em folhas avulsas (FCA) e colá-las nas atas foi a mais exitosa.

Do total de 59 registros de Assembleias Escolares identificados, quase a metade (47,45%) utilizou a estratégia de coletar as assinaturas em folhas avulsas (FCA) e depois colá-las nas atas; 35 encontros registrados foram realizados na parte da manhã (59,3%), com

---

<sup>88</sup> Se, por um lado, a coleta de assinaturas em folhas avulsas (E1, E5, E6, E7 e E8) e em Livro Próprio (E3 e E4) agiliza a ação, por outro, esses formatos permitem que a coleta se estenda para além do momento de realização da Assembleia Escolar e produza um quantitativo de assinaturas diferentes do quantitativo de presenças no ato de realização da Assembleia Escolar. Também, por motivos diferentes, o registro de assinaturas direto na ata (E2) pode não traduzir a realidade numérica dos presentes à Assembleia Escolar. Isto é, dependendo do dia/horário de realização do encontro, da fila que se forma para coleta das assinaturas, dos compromissos (familiares, de trabalho etc.) pessoais dos presentes, muitos, após permanecerem por certo tempo na Assembleia, acabam desistindo de esperar para postar as suas assinaturas. De todo modo, a coleta de assinaturas direto na ata terá mais ou menos êxito em decorrência dos processos construídos pela própria unidade escolar, isto é, dependerá da organização e dinâmica acordada com a própria comunidade escolar.

predomínio das sextas-feiras (40,6%) e dos sábados (32,5%), como pode ser observado no Quadro 24.

QUADRO 24 – Dados Gerais das Assembleias Escolares (2012-2013)

DADOS GERAIS DAS ASSEMBLEIAS ESCOLARES 2012 E 2013		UNIDADES ESCOLARES																								59 atas					
		E1 7 atas			E2 8 atas			E3 8 atas			E4 7 atas			E5 5 atas			E6 7 atas			E7 8 atas			E8 9 atas								
		TOTAL	Q ≥ 10%	Q < 10%	TOTAL	Q ≥ 10%	Q < 10%	TOTAL	Q ≥ 10%	Q < 10%	TOTAL	Q ≥ 10%	Q < 10%	TOTAL	Q ≥ 10%	Q < 10%	TOTAL	Q ≥ 10%	Q < 10%	TOTAL	Q ≥ 10%	Q < 10%	TOTAL	Q ≥ 10%	Q < 10%	TOTAL	Q ≥ 10%	Q < 10%			
COLETA DE ASSINATURAS	ADA	-	-	-	8	2	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-	-	-	3	1	2	2	1	1	15	4	11
	FCA	7	6	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2	1	7	6	1	4	-	4	7	7	-	28	21	7			
	LPA	-	-	-	-	-	-	8	7	1	7	6	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	13	2
	SI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	1	-	1
DIAS DA SEMANA	2ªF	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
	3ªF	-	-	-	-	-	-	1	1	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-	-	-	5	3	2
	4ªF	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	1	1	-	5	3	2
	5ªF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	-	1	1	1	-	2	1	1	-	2	1	5	2	3
	6ªF	6	5	1	6	2	4	3	3	-	5	4	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4	-	24	18	6
	SAB	-	-	-	1	-	1	3	2	1	-	-	-	4	1	3	6	6	-	3	-	3	2	1	1	19	10	9			
TURNO	M	7	6	1	6	1	5	2	2	-	6	6	-	4	1	3	6	6	-	1	-	1	3	3	-	35	25	10			
	T	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
	N	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	5	1	4	1	1	-	8	2	6
	SI	-	-	-	1	1	-	5	5	-	1	1	-	1	-	1	-	-	-	2	-	2	5	4	1	15	11	4			

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Assembleias Escolares (Ordinárias e Extraordinárias) das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

Legenda: ADA – Assinatura Direto na Ata; FCA – Folha Colada na Ata; LPA – Livro Próprio de Assinaturas; M – Manhã; T – Tarde; N – Noite; SI – Sem Identificação; Q ≥ 10% Quantidade maior igual a; Q < 10% Quantidade menor que 10%

Apesar de a legislação determinar a obrigatoriedade de aferição do melhor dia e horário para a realização da Assembleia Escolar, sob responsabilidade do Diretor Escolar, 35,6% das Atas (21) registradas apresentaram *quorum* inferior ao estabelecido na legislação.

Considerando os registros de todas as unidades escolares, o formato de coletar assinaturas em folhas avulsas (FCA) apresentou *quorum* superior ao mínimo exigido em 21 (75%), do total de 28. Também, a coleta em livro próprio de assinaturas (LPA) foi exitosa e do total de 17 registros, 13 (76,4%) apresentaram *quorum* superior ao mínimo. Diferentemente, as unidades que utilizaram a coleta de assinaturas diretamente na ata (ADA), no caso, em 15 registros, a maioria (11 ou 73% destes registros) apresentou *quorum* inferior ao mínimo exigido. No quadro geral, a maioria dos encontros realizados às quintas-feiras e nos períodos ‘tarde’ e ‘noite’ não obteve o *quorum* mínimo exigido. Nos demais dias e



horários, a maioria dos encontros conseguiu ser realizada com o *quorum* mínimo exigido. Individualmente, nas unidades escolares percebemos que:

- a E1 atingiu *quorum* mínimo previsto de presenças em seis (85,7%) registros; as assinaturas foram coletadas em folhas avulsas (FCA); todos os encontros foram realizados pela manhã, majoritariamente às sextas-feiras (85,7%). Portanto, essa unidade escolar foi mais exitosa no cumprimento da exigência do *quorum* mínimo e foi muito regular no formato de coleta de assinaturas, nos dias e horários de realização dos encontros.
- a E2 atingiu o *quorum* mínimo previsto de presenças em dois (25%) registros; as assinaturas foram coletadas diretamente no livro de atas (ADA); os registros foram realizados majoritariamente às sextas-feiras (75%) e na parte da manhã (75%). Portanto, esta unidade não foi exitosa no cumprimento da exigência do *quorum* mínimo, mas foi muito regular no formato de coleta de assinaturas, nos dias e horários de realização das Assembleias Escolares.
- a E3 atingiu o *quorum* mínimo previsto de presenças em sete (87,5%) registros; as assinaturas foram coletadas diretamente no livro próprio de assinaturas (LPA); a maioria (75%) dos encontros aconteceu nas sextas-feiras (37,5%) e nos sábados (37,5%); somente em três registros foram identificados os horários dos encontros (dois pela manhã e um à tarde), a maioria (62,5%) não identificou. Esta unidade foi exitosa no cumprimento da exigência do *quorum* mínimo, apresentou uma regularidade no formato de coleta de assinaturas, mas uma dispersão de dias e horários de realização das Assembleias Escolares.
- a E4 atingiu o *quorum* mínimo previsto de presenças em seis (87,5%) registros; as assinaturas foram coletadas diretamente no livro próprio de assinaturas (LPA); a maioria (71,4%) dos encontros aconteceu às sextas-feiras (37,5%) pela manhã (87,5%). Esta unidade é regular no formato de coleta de assinaturas, nos dias e horários de realização das Assembleias Escolares, e foi mais exitosa no cumprimento da exigência do *quorum* mínimo.
- a E5 atingiu o *quorum* mínimo previsto em dois encontros (40%); em três registros as assinaturas foram coletadas em folhas avulsas (FCA) e em duas as assinaturas foram

coletadas diretamente no livro de ata (ADA); a maioria (80%) dos encontros aconteceu aos sábados (80%) pela manhã (80%). Esta unidade não é regular no formato de coleta de assinaturas, mas regular nos dias e horários de realização das Assembleias Escolares, e não foi exitosa no cumprimento da exigência do *quorum* mínimo.

- a E6 atingiu o *quorum* mínimo de presenças previsto em seis (87,5%) registros; as assinaturas foram coletadas em folhas avulsas (FCA); a maioria (87,5%) dos encontros aconteceu aos sábados (87,5%) pela manhã (87,5%). Esta unidade é muito regular no formato de coleta de assinaturas, no dia e horário de realização das Assembleias Escolares, e foi mais exitosa no cumprimento da exigência do *quorum* mínimo.
- a E7 atingiu o *quorum* mínimo previsto de presenças em um registro (12,5%); em quatro registros as assinaturas foram coletadas em folhas avulsas (FCA), em três foram coletadas diretamente no livro de ata (ADA) e em um registro não houve coleta de assinaturas; encontros foram realizados, preferencialmente à noite (62,5%), no decorrer da semana: dois na terça-feira (25%), dois na quarta (25%), um na quinta (12,5%) e três no sábado (37,5%). Esta unidade não é regular no formato de coleta de assinaturas, nos dias e horários de realização das Assembleias Escolares, e não foi exitosa no cumprimento da exigência do *quorum* mínimo.
- a E8 atingiu o *quorum* mínimo previsto em oito registros (88,8%); em sete registros as assinaturas foram coletadas em folhas avulsas (FCA) e em dois foram coletadas diretamente no livro de ata (ADA); a maioria (55,5%) dos registros não identificou o horário dos encontros, que foram realizados no decorrer da semana: um na quarta-feira, dois na quinta-feira, quatro na sexta-feira e dois no sábado. Esta unidade foi mais exitosa no cumprimento da exigência do *quorum* mínimo, mas não foi regular no formato de coleta de assinaturas, nos dias e horários de realização das Assembleias Escolares.

Diante dos dados coletados e sintetizados no Quadro 25, não conseguimos perceber uma regularidade que permitisse inferir que a realização das Assembleias Escolares em determinados dias e horários potencializasse/dificultasse mais a presença e participação da comunidade escolar nas Assembleias Escolares. No geral, como tendência, percebemos que as unidades escolares que mantiveram regularidade nos dias e horários e que mantiveram regularidade na coleta de assinaturas foram mais exitosas na obtenção do *quorum* mínimo

previsto para instalação e realização de suas Assembleias Escolares. Além disso, não investigamos detalhadamente as formas de coletas de assinaturas. Porém, insistimos que os dados apresentados no Quadro 23 nos dão indícios da maior ou menor presença da comunidade na gestão das unidades da RME/BH.

Não há garantias de que as assinaturas identificadas tenham sido coletadas somente no instante (dia/horário) de realização da Assembleia Escolar. Além disso, há indícios de que algumas unidades escolares tenham utilizado de outros expedientes (atrativos) ao convocar a comunidade escolar para participar da Assembleia Escolar, como relatado pela depoente D.E6:

A comunidade está muito ausente da escola. Nossas assembleias estão muito esvaziadas, por mais que a gente tente colocar um lanche no dia, e a gente coloca. Nós já chegamos ao cúmulo de até entregar material (*kit* escolar e de uniforme) no dia da assembleia para tentar trazer esses pais aqui e que não deu muito sucesso, não (ENTREVISTA COM D.E6).

Em princípio, os ‘atrativos’ não são bons, nem ruins. É preciso investigar mais detalhadamente as motivações para o uso desses atrativos e se estão produzindo os resultados esperados. Ainda, é preciso investigar se esses atrativos estão sendo usados nas escolas somente para obter o *quorum* mínimo exigido de presenças ou se estariam sendo usados para ‘atrair’ a comunidade escolar visando imbricá-la mais nos processos de discussão e de decisão, na gestão da escola. Parafraseando o pensamento de Paro (2003), as pessoas que se fazem presentes às Assembleias Escolares, ainda que motivadas por ‘atrativos’, quando comparadas às que não participam, têm mais chances de obter (acessar) informações sobre o funcionamento da escola, das relações que ali se dão e isso pode contribuir para conscientizá-las da importância da sua participação nas questões da escola e pode, ainda, instrumentalizá-la e potencializá-la em suas futuras reivindicações. Como vimos, a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão escolar (nas Assembleias Escolares) não se dá espontaneamente, ao contrário, é histórica e coletivamente construída. E, como destacado por Lima (2014), somente o poder de decidir confere pleno sentido às práticas democráticas.

Por outro lado, o uso e a valorização de atrativos (por exemplo, distribuição de *kit* escolar; entrega de boletins e resultados escolares etc.) pode, em tese, esvaziar o sentido ‘forte’ da Assembleia Escolar, de instância máxima de discussão e deliberação da comunidade escolar, relegando-a a um valor secundário, de menos importância. Ainda, pais e estudantes

podem se sentir ‘enganados’, pois são estimulados a comparecerem à escola para uma finalidade e se organizam para atendê-la. A comunidade escolar deveria ser convocada (motivada/provocada) exclusivamente para a Assembleia Escolar, com pauta definida, para discutir e decidir, sem embaraços e sem subterfúgios visando (somente) garantir *quorum* mínimo exigido. O exercício da ‘participação’, como destacado por Pateman (1992), tende a levar a mais participação, pois aprende-se a participar, participando. No caso da RME/BH, o uso de ‘atrativos’, em meu entendimento, tenderia a ‘secundarizar’ a importância dessa instância escolar de participação da comunidade escolar, de discussão e de deliberação. Novamente, somente um estudo mais detalhado, com observações *in loco*, poderia dirimir essas dúvidas sobre o uso dos ‘atrativos’ para ‘chamar’ a comunidade escolar a se fazer presente na escola.

Os dados coletados nos registros das Assembleias Escolares também nos informam os assuntos que foram pautados e tratados em 2012 e 2013 (QUADRO 26; QUADRO 27). Nesses dois anos de gestão, identificamos 103 assuntos<sup>89</sup> ‘pautados’ e 27 ‘tratados’ nas Assembleias Escolares das unidades pesquisadas na RME/BH. O assunto mais pautado, com 24,7%, foi ‘Calendário Escolar’, seguido de ‘Avaliação da Gestão’ (16,1%) e ‘Prestação de contas’ (15,2%). Por força de lei, como dito, esses três assuntos e a maioria dos demais, identificados no Quadro 25, obrigatoriamente, deveriam ser apreciados pela comunidade escolar em Assembleia.

---

<sup>89</sup> Como discutido na seção anterior, fazemos distinção entre assuntos pautados e assuntos tratados. Os primeiros são aqueles que aparecem, necessariamente, escritos nas convocatórias. Os assuntos tratados, por sua vez, são aqueles inseridos na realização da Assembleia Escolar.

QUADRO 25 – Assuntos Pautados nas Assembleias Escolares (2012-2013)

ASSUNTOS PAUTADOS	UNIDADES ESCOLARES								TOTAL	
	E1 7 atas 100%	E2 8 atas 100%	E3 8 atas 100%	E4 7 atas 100%	E5 5 atas 100%	E6 7 atas 100%	E7 8 atas 100%	E8 9 atas 100%	103 AP	8Esc 100%
Calendário Escolar	4	4	1	4	3	4	3	3	26 25,2%	8Esc 100%
Avaliação da Gestão	2	2	2	2	3	1	2	3	17 16,5%	8 Esc 100%
Prestação de contas	2	2	1	2	2	4	1	2	16 15,5%	8 Esc 100%
Eleição dos membros do Colegiado	1	1	2	1	1	2	1	2	11 10,6%	8 Esc 100%
PAP	1	1	-	1	-	-	1	-	4 3,8%	4 Esc 50%
Regimento Escolar	-	1	1	1	-	-	1	-	4 3,8%	4 Esc 50%
PPP da EJA	-	1	-	1	-	1	1	-	4 3,8%	4 Esc 50%
PPP da Escola	-	-	3	-	-	-	-	-	3 2,9%	1 Esc 10,5%
Termos: Outros; Informes Gerais/Diversos	2	1	-	-	-	-	-	-	3 2,9%	2 Esc 25%
Uniforme escolar	1	-	-	-	-	1	-	-	2 1,9%	2 Esc 25%
Normas de funcionamento da escola	2	-	-	-	-	-	-	-	2 1,9%	1 Esc 10,5%
Entrega de <i>kits</i> escolares	2	-	-	-	-	-	-	-	2 1,9%	1 Esc 10,5%
Apresentação dos trabalhadores da escola	2	-	-	-	-	-	-	-	2 1,9%	1 Esc 10,5%
Eleição de Membros da Diretoria da Caixa Escolar; Alteração de endereço Caixa Escolar	-	-	1	-	-	-	-	1	2 1,9%	2 Esc 25%
Estatuto do Colegiado	1	-	-	-	-	-	-	-	1 0,9%	1 Esc 10,5%
Apresentação do Programa Saúde na Escola	-	1	-	-	-	-	-	-	1 0,9%	1 Esc 10,5%
Demissão e contratação de funcionários	-	-	-	-	-	-	-	1	1 0,9%	1 Esc 10,5%
Aprovação de gastos	-	-	-	-	-	-	-	1	1 0,9%	1 Esc 10,5%
Eleição de Vice-Diretor	-	-	-	-	-	-	-	1	1 0,9%	1 Esc 10,5%
Celebração de culto ecumênico	-	-	-	-	-	1	-	-	1 0,9%	1 Esc 10,5%
Referendar PDDE	-	-	-	1	-	-	-	-	1 0,9%	1 Esc 10,5%

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Assembleias Escolares (Ordinárias e Extraordinárias) das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

QUADRO 26 – Assuntos Tratados nas Assembleias Escolares (2012-2013)

ASSUNTOS TRATADOS	UNIDADES ESCOLARES								TOTAL	
	E1 7 atas 100%	E2 8 atas 100%	E3 8 atas 100%	E4 7 atas 100%	E5 5 atas 100%	E6 7 atas 100%	E7 8 atas 100%	E8 9 atas 100%	27 ATI	8Esc 100%
Prestação de contas	2	-	1	-	-	-	-	-	3 11,1%	3 Esc 37,5%
Escola Integrada	1	-	1	-	-	-	-	-	2 7,4%	2 Esc 25%
Uniforme escolar	1	-	-	-	-	-	-	1	2 7,4%	2 Esc 25%
Alunos aprovados no CEFET, COLTEC	2	-	-	-	-	-	-	-	2 7,4%	2 Esc 25%
Premiação de alunos em Olimpíadas	2	-	-	-	-	-	-	-	2 7,4%	1 Esc 10,5%
Aluguel de imóvel	1	-	-	-	-	-	-	1	2 7,4%	1 Esc 10,5%
Calendário Escolar	-	-	-	1	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
Almoço para estudantes	1	-	-	-	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
Falta de alunos bolsistas	1	-	-	-	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
IDEB 2011	1	-	-	-	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
PPP da EJA	-	-	-	-	-	-	1	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
Resultado das Avaliações (PROALFA, AVALIA-BH)	1	-	-	-	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
Obras	1	-	-	-	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
Programa Escola nas Férias	1	-	-	-	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
Informes sobre Escola Aberta	-	-	1	-	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
Transferência de UMEI	-	-	-	-	-	-	-	1	1 3,7%	1 Esc 10,5%
Transporte escolar	1	-	-	-	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
Premiação /Aprovação de alunos em 2010	1	-	-	-	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
Câmara Mirim	1	-	-	-	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%
Eleição dos membros do Colegiado	-	-	-	1	-	-	-	-	1 3,7%	1 Esc 10,5%

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Assembleias Escolares (Ordinárias e Extraordinárias) das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

Os principais assuntos identificados nos registros escolares das Assembleias Escolares são também os indicados pelos depoentes lotados nas unidades pesquisadas, como podemos observar no Quadro 27.

## QUADRO 27 – Assuntos Tratados nas Assembleias Escolares segundo os depoentes

ASSUNTOS/TEMÁTICAS	ENTREVISTADOS			TOTAL (24)
	D.E	C.E	CELE	
Calendário Escolar	D.E1; D.E3; D.E4; D.E5; D.E6; D.E7; D.E8	C.E2; C.E4; C.E6; C.E7	CELE1; CELE2; CELE3; CELE4; CELE5; CELE7	17 (70,8%)
Prestação de contas (recursos/verbas recebidos; gastos; orçamentos; reprogramação de verbas)	D.E1; D.E2; D.E3; D.E4; D.E5; D.E6; D.E7; D.E8	C.E2; C.E3; C.E4; C.E6; C.E8	CELE6; CELE7	15 (62,5%)
Avaliação da Gestão	D.E3; D.E7	C.E2; C.E4; C.E6; C.E7; C.E8	CELE1	8 (33,3%)
Normas escolares	D.E1	C.E1	CELE1	3 (12,5%)
Projetos da escola	D.E2		CELE4	2 (8,3%)
Questões pedagógicas	D.E1	C.E4		2 (8,3%)
Resultado das avaliações (externas e internas)	D.E1	C.E1		2 (8,3%)
Desempenho da escola		C.E1; C.E4		2 (8,3%)
Regimento Escolar			CELE8	1 (4,1%)
Indisciplina			CELE4	1 (4,1%)
Composição do Colegiado Escolar	D.E6			1 (4,1%)
Eleição de Vice-Diretor			CELE8	1 (4,1%)
Eleição de Caixa Escolar	D.E6			1 (4,1%)
Eventos			CELE5	1 (4,1%)
Fechamento do ano letivo			CELE2	1 (4,1%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Assembleias Escolares (Ordinárias e Extraordinárias) das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

No geral, os 24 entrevistados das unidades escolares apontaram que os assuntos mais discutidos nas Assembleias Escolares são: Calendário Escolar (70,8%), Prestação de contas/Caixa Escolar (62,5%), Avaliação da Gestão (33,3%), entre outros. São assuntos, no geral, demandados pela SMED/BH, por força de lei, como dão conta os relatos abaixo:

(...) existe as assembleias que já vêm pré-definidas, as pautas vêm pré-definidas, a gente precisa realizar uma assembleia no início do ano, que é apresentado o calendário escolar (ENTREVISTA COM D.E8).

(...) mais discutido é a questão da aprovação do calendário (...) ele já vem pronto pra nós, nós não temos essa autonomia de fazer o próprio calendário. A questão das prestações de contas, a gente apresenta a prestação de contas, e praticamente é isso. Quando tem composição de colegiado, componentes da Caixa Escolar aí a gente faz esse tipo de assembleia (ENTREVISTA COM D.E6)

(...) a própria Prefeitura coloca, se eu não me engano, quatro assembleias, no mínimo. Então, elas são bem específicas (ENTREVISTA COM D.E7)

As assembleias são muito pontuais, geralmente vai discutir Calendário Escolar (ENTREVISTA COM C.E5)

Calendário Escolar. (...) tem questão financeira. (...) algumas questões que são postas pela Prefeitura ou um projeto maior que tem que ter o aval da assembleia, o próprio processo eleitoral ele tem que ter a participação da assembleia; avaliação da gestão (...) é regulamentado pela prefeitura. Essa avaliação tem que ser feita todos os anos com professores, funcionários, alunos (ENTREVISTA COM C.E2).

As assembleias têm sido muito pontuais. (...) pra decidir Calendário Escolar, para avaliar a gestão; para discutir grandes problemas da escola têm sido raras, de uns anos pra cá não tenho visto acontecer (ENTREVISTA COM C.E7).

(...) aprovar calendário; (...) Para prestação de contas; para eleição e deliberação; para avaliação de gestão (...) Todo final de ano, porque a Prefeitura exige isso, então ela manda fazer uma assembleia só para avaliação de gestão (ENTREVISTA COM C.E6).

(...) nós temos três assembleias que são pré-agendadas: uma no início, uma no meio e uma no fim. A do início e do fim, vão referendar os calendários de início e do ano seguinte. Pode abrir, normas e atitudes que a escola vai tomar em relação aos alunos, sanções; (...) do meio do ano, se eu não estou enganada, há uma avaliação da gestão escolar. (...) esta avaliação acontece segundo as normas da Secretaria de Educação. (...) Aí, dentro dessa avaliação entra gestão da direção e gestão das coordenações (ENTREVISTA COM CELE1).

Apesar de cinco depoentes (20,8%) – D.E1, C.E1, C.E6, CELE1, CELE6 – afirmarem que todos os assuntos/temas são tratados nas Assembleias Escolares, 79,2% apontam que essa instância de participação ainda não aborda temas/assuntos importantes, como, por exemplo, a questão pedagógica da unidade escolar e a própria participação da comunidade na gestão escolar, como podemos observar no Quadro 28.

QUADRO 28 – Assuntos não discutidos nas Assembleias Escolares segundos os depoentes

ASSUNTOS NÃO DISCUTIDOS NAS ASSEMBLEIAS ESCOLARES	ENTREVISTADOS			TOTAL (24)
	D.E	C.E	CELE	
Parte pedagógica da escola	D.E2; D.E3; D.E4; D.E6	C.E3	CELE2; CELE5; CELE7	8 (33,3%)
Participação da Comunidade Escolar nas Assembleias e reuniões	D.E7; D.E4	C.E2; C.E5; C.E8	CELE3; CELE8	7 (29,1%)
Disciplina			CELE2; CELE4	2 (8,3%)
Relação humana	D.E8	C.E3		2 (8,3%)
Resultado das avaliações	D.E5			1 (4,1%)
PPP da Escola		C.E7		1 (4,1%)
Clima escolar		C.E3		1 (4,1%)
Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)		C.E2		1 (4,1%)
Transparência do Poder Público			CELE3	1 (4,1%)
Verbas			CELE3	1 (4,1%)
Democracia			CELE3	1 (4,1%)
Regimento		C.E4		1 (4,1%)
Postura dos professores			CELE7	1 (4,1%)
Conteúdos			CELE7	1 (4,1%)
Frequência			CELE8	1 (4,1%)
Horário das reuniões			CELE8	1 (4,1%)
Paralisações			CELE8	1 (4,1%)
Uniforme			CELE8	1 (4,1%)
Não destacaram assuntos em específico	D.E1	C.E1, C.E6	CELE1, CELE6	5 (20,8%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.



Além de identificarmos nos registros escolares os assuntos mais pautados e tratados nas Assembleias Escolares, também identificamos (QUADRO 29) os assuntos mais deliberados nessa instância escolar, a saber: Calendário Escolar (41% das deliberações), Colegiado Escolar (16,6%) e ‘Avaliação da Gestão’ (11,5%). Outros assuntos estão identificados no Quadro 29.

QUADRO 29 – Assuntos Deliberados nas Assembleias Escolares (2012-2013)

DELIBERAÇÕES IDENTIFICADAS	UNIDADES ESCOLARES								TOTAL	
	E1 7 atas 100%	E2 8 atas 100%	E3 8 atas 100%	E4 7 atas 100%	E5 5 atas 100%	E6 7 atas 100%	E7 8 atas 100%	E8 9 atas 100%	78 DI	8Esc 100%
Calendário Escolar	5	5	1	4	2	4	8	3	32 41%	8Esc 100%
Colegiado Escolar: eleição dos membros; composição e formação; Estatuto do Colegiado (E1).	2	-	2	2	2	2	1	2	13 16,6%	7Esc 87,5%
Avaliação da Gestão	-	-	1	2	1	2	2	1	9 11,5%	6Esc 75%
Prestação de contas; gastos realizados.	2	-	-	2	1	1	-	-	6 7,6%	3Esc 37,5%
PPP da Escola	-	1	2	-	-	-	1	-	4 5,1%	3Esc 37,5%
PPP da EJA	-	-	-	1	1	1	1	-	4 5,1%	4Esc 50%
PAP	1	1	-	1	-	-	-	-	3 3,8%	3Esc 37,5%
Regimento Escolar	-	1	1	-	-	-	-	-	2 2,5%	2Esc 25%
Conselho Fiscal da Caixa Escolar; eleição do Secretário da Caixa Escolar.	1	-	-	-	-	-	-	1	2 2,5%	2Esc 25%
Projeto de Reciclagem	-	-	-	1	-	-	-	-	1 1,2%	1Esc 10,5%
Eleição de Vice-Diretor	-	-	-	-	-	-	-	1	1 1,2%	1Esc 10,5%
Normas escolares	1	-	-	-	-	-	-	-	1 1,2%	1Esc 10,5%

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Assembleias Escolares (Ordinárias e Extraordinárias) das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

A maioria absoluta dos registros identificados e analisados das Assembleias Escolares apontou que os assuntos aprovados o foram sem explicitar os procedimentos usados para aferição da maioria – por exemplo, se houve votação e por quantos votos a decisão foi tomada. Essa forma ocorreu em 61,8% dos registros das Assembleias Escolares, como sintetizado no Quadro 30 e nas transcrições abaixo.

QUADRO 30 – Formas de Decidir nas Assembleias Escolares (2012-2013)

FORMAS DE DECIDIR IDENTIFICADAS	UNIDADES ESCOLARES								TOTAL	
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	78* Assuntos Deliberados Identificados	
Aprovação dos presentes sem explicitação do procedimento usado para aferição da maioria.	7	8	7	5	5	6	4	7	49 (62,8%)	8Esc (100%)
Aprovação dos presentes por unanimidade, mas sem explicitar o procedimento usado para aferi-la.	5	-	-	6	2	3	1	1	18 (23,6%)	6Esc (75%)
Aprovação dos presentes com explicitação do procedimento usado para aferição da maioria – votação, contraste e aclamação.	-	-	-	1	1	1	8	-	11 (14,6%)	4Esc (50%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Assembleias Escolares (Ordinárias e Extraordinárias) das unidades escolares da RME/BH pesquisadas.

\* Para fins de cálculo, consideramos o total de 76 deliberações (Assuntos Deliberados Identificados) nas 59 atas registradas das oito unidades escolares da RME/BH. Um registro de ata pode conter várias deliberações, inclusive sobre a mesma temática/assunto, como por exemplo, a aprovação de orçamentos, compras, calendário, entre outros.

(...) Todos os presentes aprovaram o calendário 2014 da (nome da escola) e da UMEI (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E1, 07/12/2013, p. 110).

(...) apresentado o calendário, o mesmo foi aprovado por todos os presentes (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E3, 29/06/2013, p. 75).

(...) a prestação de contas foi aprovada (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E4, 16/12/2012, p. 004).

(...) a assembleia aprovou os gastos (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E5, 21/02/2013, p. 30).

(...) Após a apresentação da prestação de contas, que foi aprovada pelos presentes, foi apresentado o calendário de reposição dos dias de greve, que também, foi aprovado pelos presentes (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E6, 10/03/2012, p. 95).

(...) o calendário elaborado pelo Colegiado para a EJA foi aprovado pela ASSEMBLEIA ESCOLAR (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E7, 11/02/2012, p. 50).

(...) diante do exposto, os presentes definiram assim o Calendário Escolar: 1) fevereiro (... (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E8, 16/02/2012, p. 176).

Embora não explicitem o procedimento usado para aferição da totalidade, como nos registros dos Colegiados Escolares, o termo ‘unanimidade’ também foi usado para registrar a aprovação dos presentes aos encontros em 23,6% das Assembleias Escolares, como podemos observar nas transcrições a seguir:

(...) Em unanimidade, todos os presentes aprovaram o PAP 2012 para (NOME DA ESCOLA) (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E1, 05/05/2012, p. 83).

(...) a aprovação foi por unanimidade (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E4, 27/04/2012, p. 001).

(...) A plenária aprovou na íntegra e por unanimidade os registros da discussão (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E6, 16/03/2013, p. 25)

(...) Por unanimidade, todos os presentes aprovaram a proposta (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E8, 16/02/2012, p. 145).

A maioria dos registros informam a ‘aprovação’, mas não dizem como a mesma foi tomada e não explicam as dinâmicas usadas para aferição das posições (favoráveis, contrários e abstenções) dos presentes às Assembleias Escolares. Em 15,6% dos registros das Assembleias Escolares identificamos que houve explicitação dos procedimentos usados para aferição da maioria na aprovação do assunto em discussão, como pode ser observado nas seguintes transcrições:

(...) Após a apresentação de ambas, as pessoas presentes foram direcionadas às salas de votação. Após a apuração dos votos, foi eleita para a Vice-Direção da (NOME DA ESCOLA), por 142 (cento e quarenta e dois) votos, a Sra (NOME). A candidata (NOME) obteve 29 (vinte e nove) e dois votos foram em branco (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E8, 16/02/2012, p. 151).

(...) Por 24 votos a 14, com 2 abstenções, venceu a manutenção do dia (...) (ATA DA ASSEMBLEIA ESCOLAR DA E7, 12/12/2012, p. 54).

Dentre os assuntos mais pautados, tratados e decididos pela gestão escolar das unidades pesquisadas, as temáticas relativas à Caixa Escolar (Financeiro) são as que mais aparecem (QUADRO 25; QUADRO 26; QUADRO 29), seguido da temática ‘Calendário Escolar’. Como dito, as temáticas aparecem nas falas dos entrevistados e nos registros muito mais por uma demanda da SMED/BH. Portanto, as unidades escolares pesquisadas se mantêm mais restritas às temáticas de ‘apreciação’ obrigatória – atendendo determinações externas à unidade escolar. Mesmo algumas temáticas de apreciação obrigatória pela Assembleia Escolar não figuraram no rol de assuntos discutidos em todas as unidades escolares, como por exemplo: o Projeto de Ação Pedagógica (PAP), que figurou somente em quatro unidades escolares (E1, E2, E4 e E7), e o Projeto Político-Pedagógico (PPP) pautado em uma unidade (E3), entre outras.

Os dados coletados – assuntos pautados, tratados e deliberados – nas Assembleias Escolares, como nos Colegiados Escolares, referem-se a temas que consideramos ‘corriqueiros’ para todas as unidades escolares da RME/BH, como também identificado na pesquisa de Silva (2010). As temáticas relacionadas à Caixa Escolar seguem procedimentos altamente prescritivos, cabendo às unidades, em virtude das suas particularidades, fazer as

adaptações necessárias na execução e no registro ‘formal’ nas atas.

Entendo que a identificação de assuntos tratados/deliberados nas Assembleias Escolares, bem como o número de presenças nos encontros, ainda que quantitativamente, fornecem ‘pistas’ importantes sobre o quanto e para quê a comunidade escolar tem se feito presente nessa instância máxima de discussão e deliberação, que, conseqüentemente, orientam as demais ações da gestão da unidade escolar.

No geral, a partir dos registros escolares analisados, observamos que as Assembleias Escolares foram convocadas seguindo ‘rituais’ e ‘procedimentos’ previamente estabelecidos pela SMED/BH. Como visto, os regulamentos são importantes para a promoção, ampliação e garantia da presença e participação da comunidade escolar na gestão escolar. No entanto, parece haver incongruências entre as próprias legislações e destas com as práticas escolares na medida em que os registros escolares e os depoentes revelam que, por exemplo, a Assembleia Escolar estaria sendo convocada para ‘referendar’ decisões sobre assuntos que ela efetivamente não teria poder de ‘alteração’, tais como: Caixa Escolar, Calendário Escolar, Programas da SMED/BH, Regimento Escolar, entre outros. A ‘participação’, nesse sentido, se aproximaria, em nosso entendimento, da perspectiva gerencial de participação, traduzida por Carvalho (2009) como ‘participação-colaboração’ ou ‘participação-coesão’. Ou, ainda, da ‘participação’ como uma técnica de gestão nos moldes empresariais, como destacado por Lima (1994) e observado pela depoente D.E4:

Hoje a direção tem um acúmulo de trabalho muito grande, porque ela responde por tudo. Ela admite, ela demite funcionário. Um diretor, ele não é um empresário, mas é responsável por uma empresa. Ele responde por ela, inclusive na Justiça do Trabalho. Ele contrata, demite, seleciona funcionários, e ele não tem formação nenhuma pra isso. É um peso muito grande. É um peso muito grande para uma direção de uma escola. Você ainda tem duas realidades na escola (...) Você tem funcionários, ainda hoje, que são concursados e funcionários que são contratados. Isto gera um conflito muito grande na escola (ENTREVISTA COM D.E4).

Outros depoentes, como a D.E8, C.E7 e C.E4, entre outros, também fizeram alusão à unidade escolar como ‘empresa’. Na tipologia de Pateman (1992), tanto a ‘pseudoparticipação’ quanto a ‘participação parcial’, apesar de diferentes, têm em comum a característica de persuadir o cidadão a aceitar as decisões tomadas por apenas uma parte daqueles que se colocam em situação de participação. Nesse casos, ‘participar’ é uma estratégia de gestão que, segundo Borges (2003), faz parte do receituário da Nova Gestão

Pública, da gestão orientada para resultados, cabendo ao cidadão se capacitar para cobrar a boa *performance* dos governos. Assim, as Assembleias Escolares, em meu entendimento, podem se tornar espaços para ‘prestação de contas’ do que foi feito, mas não para decidir sobre o que fazer e de como deverá se feito, ou, ainda, sem trocadilhos, que ‘contas’ deverão ser feitas. Nesse sentido, a Assembleia Escolar pode se tornar um momento em que o ‘líder’ (o Diretor Escolar), com discurso estrategicamente elaborado, valendo-se de informações restritas, peça aos que se fazem presentes para endossar as (suas) decisões tomadas, sem, no entanto, problematizar quem, quando e por que essas decisões foram tomadas.

Se, por um lado, como observado por Cabral Neto (2010), os planos de governo ensinam a participação e a democratização da gestão escolar, por outro, esse mesmo governo, por meio de outras diretrizes, com ênfase na gestão gerencial, tende a ‘barrá-la’, ressignificando conceitos. Neste caso, a participação ensinada no modelo gerencial se afasta muito do terceiro tipo construído por Pateman (1992) que é, justamente, ‘participar’ no sentido de ter o efetivo poder de decidir.

Como alertado por Afonso (2010), a desmobilização e a despolitização da comunidade escolar na gestão da própria escola pode advir, justamente, da legislação que excede nos procedimentos, contribuindo para a desvalorização da ‘participação’ e da ‘autonomia’ das unidades escolares.

As problematizações acima ganham força porque, como vimos, o processo de construção do Plano de Governo e o Plano de Metas da unidade estão sendo elaborados preferencialmente (quase que exclusivamente) pelos diretores escolares sob forte ingerência da SMED/BH, do que coletivamente pela comunidade escolar.

#### **5.4 O Programa BH Metas e Resultados (PBHMR) e a Gestão Escolar na RME/BH: o olhar dos sujeitos entrevistados**

Esta seção apresenta a visão dos entrevistados sobre a gestão escolar sob a égide do PBHMR. No decorrer das entrevistas, foi pedido aos depoentes que discorressem sobre a gestão escolar na RME/BH, a partir de suas experiências e percepções. Como sintetizado no Quadro 31, os depoentes, inicialmente, destacaram aspectos (temáticas) relacionados às

atividades desenvolvidas na/pela gestão escolar. A maioria absoluta (55,5%) destacou aspectos relacionados ao ‘financeiro’ e à Caixa Escolar, seguidos das temáticas ‘foco na qualidade da educação’, com 38,8% dos depoentes, e ‘perda de autonomia’, com 30,5% dos depoentes. Esses foram os três principais aspectos mais destacados pelos sujeitos pesquisados, como podemos observar no quadro-síntese a seguir:

QUADRO 31 – Caracterização da Gestão Escolar na RME/BH segundo os depoentes

Caracterização da Gestão Escolar na RME/BH	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CELE	
Gestão Escolar administra uma estrutura com mais recursos (com 12/14 contas bancárias, dependendo dos projetos desenvolvidos), gerando mais cobranças e controles; contratação de funcionários via Caixa Escolar; diretores ficam mais por conta do administrativo-financeiro; aumento do número de pessoas atuando dentro da escola.		GERED1; GERED2; GERED3; GERED4; GERED5; GERED6; GERED7; GERED9	D.E1; D.E2; D.E3; D.E6; D.E7; D.E8	C.E3; C.E6; C.E7	CELE6; CELE7; CELE8	20 (55,5%)
Gestão Escolar com foco na qualidade da educação – aplicação de avaliações sistêmicas – com cobranças, controles e monitoramento.	SMED1; SMED2; SMED3	GERED2; GERED4; GERED5; GERED6	D.E2; D.E8	C.E1; C.E4; C.E8	CELE2; CELE3	14 (38,8%)
Gestão Escolar tem que lidar com a arbitrariedade da Prefeitura, pois as decisões são tomadas de cima para baixo; escola altera sua organização para cumprir imposições da SMED; perda da autonomia.		GERED3	D.E2; D.E3; D.E4; D.E8	C.E2; C.E3; C.E4; C.E8	CELE2, CELE8	11 (30,5%)
Gestão Escolar focada em metas; em plano de metas; em cumprir e bater as metas.	SMED2; SMED3		D.E2; D.E4; D.E5	C.E3; C.E4		7 (19,4%)
Gestão Escolar com diretores ausentes das questões pedagógicas e dependentes dos coordenadores para suprirem essa parte; falta de tempo e espaço para reuniões pedagógicas.		GERED1	D.E3; D.E4; D.E6	C.E3	CELE3	6 (16,6%)
Gestão Escolar comparada à administração de uma empresa (cresceu muito na parte administrativa).		GERED1; GERED6	D.E4	C.E1; C.E5; C.E2		6 (16,6%)
Gestão Escolar tem que lidar com muitos projetos da Prefeitura; sobrecarga de trabalho; diretores precisam fazer mágica para administrar.		GERED4; GERED6; GERED8	D.E3		CELE2	5 (13,8%)
Gestão Escolar tem Gestor Administrativo-Financeiro que ajuda a Direção nas questões financeiras da Caixa Escolar.	SMED1	GERED1; GERED6; GERED8				4 (11,1%)
Gestão escolar com mais tempo para planejar; sistematizar o trabalho; aberta ao diálogo e transparente; maior intersectorialidade dentro da escola.	SMED3		D.E1	C.E1	CELE6	4 (11,1%)
Gestão Escolar tem que lidar com o aumento do desrespeito de pais, estudantes e funcionários que interferem de forma negativa.			D.E6		CELE2; CELE4	3 (8,3%)
Gestão Escolar tem a mesma estrutura de antes, na época da Escola Plural.		GERED2		C.E4		2 (5,5%)
Gestão Escolar controlada pelos diretores que tomam decisões sozinhos;					CELE3	1 (2,7%)

convive com o enfraquecimento da democracia na escola.						
Gestão escolar convive com o fortalecimento da gestão democrática.	SMED1					1 (2,7%)
Gestão escolar tem diretores mais capacitados para gerir o Financeiro e a Gestão de Pessoal.	SMED2					1 (2,7%)
Gestão Escolar tem mais encontros envolvendo a direção e a coordenação.			D.E7			1 (2,7%)
Gestão Escolar, na figura do Diretor Escolar, sendo processada pela Justiça do Trabalho.			D.E2			1 (2,7%)
Gestão Escolar lida com mais distanciamento das famílias.			D.E6			1 (2,7%)
Sem registro de resposta					CELE1	1 (2,7%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Durante as ‘falas’ sobre a gestão escolar (atual) na RME/BH, alguns entrevistados observaram sobre como a gestão escolar se organizava antes do mandato do atual prefeito Márcio Lacerda (2009/2012; 2013/2016) e da criação do Programa BH Metas e Resultados (PBHMR), mais precisamente, início dos anos 2000, como podemos observar no Quadro 32.

#### QUADRO 32 – Gestão Escolar antes do PBHMR segundo os depoentes

Caracterização da Gestão Escolar	ENTREVISTADOS				
	SMED	GERED	D.E	C.E	CELE
Gestão Escolar não era monitorada e nem monitorava a aprendizagem dos estudantes; não havia preocupações com os resultados; não tinha metas para cumprir; gestores não tinham foco e não eram responsabilizados pelos resultados dos estudantes.	SMED2 SMED3		D.E2; D.E5	C.E3	CELE5
Gestão Escolar tinha que administrar duas contas bancárias; era mais fácil gerenciar o financeiro.	SMED1	GERED1	D.E6; D.E7	C.E3; C.E7	
Gestão Escolar tinha mais tempo para as questões pedagógicas da escola; tinha mais reuniões pedagógicas; se preocupavam mais com o Projeto Político-Pedagógico da Escola.		GERED9	D.E3; DE7		CELE5
Gestão Escolar gastava o dinheiro público sem muito controle e sem eficiência; não tinha tantos funcionários para administrar; menos recursos para gastar, menos cobranças.		GERED5		C.E2	CELE7
Gestão Escolar sofria mais influência da GERED e da SMED; política educacional imposta de cima pra baixo (Escola Plural).		GERED2	D.E4		CELE5
Gestão Escolar era assessorada por núcleos da SMED (Alfabetização); avanços na inclusão, mas não na qualidade da educação.		GERED2	D.E4		
Diretores não se reuniam com os coordenadores pedagógicos.			D.E7		
GERED participava mais da construção da política educacional do município.				C.E3	
Gestão escolar tem a mesma autonomia financeira que em 2000.			D.E8		

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Os depoentes, no Quadro 32, no geral, destacaram pontos negativos e positivos da gestão escolar ‘antes’ da criação do PBHMR. Em relação aos negativos, segundo os depoentes, no início dos anos 2000, não havia preocupação com o monitoramento dos resultados da aprendizagem; o uso do dinheiro público era feito sem muito controle e sem

eficiência; dava-se mais centralidade à parte administrativa e financeira da escola; a política educacional era imposta, à época da implantação da Escola Plural; e, por fim, a direção e os coordenadores não se reuniam para discutir as questões pedagógicas da escola. Como pontos positivos da gestão escolar, nesse período anterior, os depoentes destacaram a maior facilidade em administrar o financeiro das escolas; a existência de mais ‘tempos’ e ‘espaços’ para tratar das questões pedagógicas da escola; e, por fim, a maior preocupação da escola com o ‘Projeto Político-Pedagógico’.

Para alguns depoentes, como, por exemplo, SMED3 e CEI.E8, as mudanças ocorridas têm relação direta com a instituição das ‘avaliações sistêmicas’ e a criação dos indicadores da educação (IDEB) pelo governo federal. Para o depoente GERED9, a ‘entrada’ de mais dinheiro direto nas escolas tem, por sua vez, gerado a criação de instrumentos mais rigorosos no controle dos gastos públicos e na prestação de contas. Esses controles do dinheiro público, dos gastos públicos, é, na visão da depoente D.E5, uma exigência da própria sociedade. Ainda como justificativa para as mudanças já processadas e as que estão em curso na RME/BH, alguns depoentes (SMED2, D.E1, D.E2, D.E3, C.E1, C.E3, C.E7) apontaram a política do prefeito Márcio Lacerda (2009/2012; 2013/2016) e o seu plano de governo conformado no PBHMR. Inclusive, a maioria dos depoentes disse conhecer o PBHMR, mas três depoentes (GERED9, C.E4 e CEI.E6) disseram não conhecê-lo e dois (C.E8 e CEI.E5) disseram não ter opinião formada sobre o mesmo. Nas palavras dos depoentes:

Eu não conheço o programa Metas e Resultados, mas eu gosto das coisas que são planejadas (...) gosto da coisa quando há planejamento (ENTREVISTA COM GERED9).

Vou falar para você que eu não conheço. Eu sei que têm alguns programas que sustentam (...) o monitoramento das escolas, o PIP, uma ações da Prefeitura. Mas eu não conheço esse programa (ENTREVISTA COM C.E4).

BH Metas e Resultados é esse trabalho todo que a Prefeitura traz com todas as avaliações, né. É esse? (ENTREVISTA COM CEI.E6).

Prefiro não me manifestar nesse sentido (ENTREVISTA COM C.E8).

Eu não tenho dados, vamos dizer, suficientes pra dizer (ENTREVISTA COM CEI.E5).

No geral, as opiniões mais favoráveis ao PBHMR, interferindo mais positivamente na gestão escolar, concentram-se mais nos relatos dos depoentes da SMED/BH e da GERED, ao passo que as desfavoráveis (negativas) concentram-se nos depoentes escolares.



Em relação às opiniões mais favoráveis ao PBHMR, os depoentes da SMED/BH são unânimes em destacar que o programa é importante porque ajuda a enxergar a gestão de forma mais clara e ajuda no planejamento da ação. Para SMED3, o PBHMR foi o caminho encontrado diante da “(...) desaprovação imensa em relação à Escola Plural e que a gente precisava resgatar a qualidade, a visão de qualidade, a imagem de qualidade da Escola Municipal (...) com resultados que eu considero positivos”. Dos depoentes das regionais administrativas, seis destacaram que o PBHMR, além de ser ousado, estabelece ‘metas’ que são importantes no direcionamento do trabalho e na avaliação do trabalho que está sendo ofertado à população. Também alguns diretores destacaram que o PBHMR é positivo, como observa a depoente D.E5 ao afirmar que “(...) a prefeitura tem uma proposta, você tem uma linha de ação que vai acompanhar isso”; na visão da depoente D.E3, “(...) ter a exigência de cumprimento de determinadas metas é positivo”; para a depoente D.E2, o “(...) ponto positivo é impor um objetivo final, aí a coisa não fica tão solta como era antigamente”. Para alguns depoentes que ocupam a função de coordenação nas unidades escolares, o PBHMR é importante, justamente porque estabelece objetivos que norteiam o trabalho, como destacado por C.E1, C.E5, C.E7 e CEI.E1.

Como contribuições trazidas pelo PBHMR, a maioria dos entrevistados (55,5%) destacou as temáticas relacionadas ao ‘planejamento’, ‘foco’ e ‘resultados’ seguidas da temática da ‘qualidade da educação’, citada por 25% dos depoentes, conforme sintetizado no Quadro 33.

QUADRO 33 – Contribuições do Programa BH Metas e Resultados segundo os depoentes

Contribuições do PBHMR	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CEIE	
Importância do planejamento, do foco e da publicidade dos resultados.	SMED1; SMED2; SMED3	GERED1; GERED3; GERED4; GERED5; GERED6; GERED7; GERED8; GERED9	D.E4; D.E3; D.E7	C.E1; C.E2; C.E5; C.E7	CEIE1; CEIE7	20 (55,5%)
Melhoria na qualidade da educação.		GERED2; GERED3	D.E1; D.E2; D.E5; D.E8		CEIE3; CEIE4	8 (25%)
Formação e envolvimento do professorado.			D.E6	C.E6		2 (5,6%)
Ajuda a RME/BH a caminhar junta.					CEIE5; CEIE8	2 (5,6%)
Sem registro de Resposta				C.E4; C.E8	CEIE2; CEIE6	4 (11%)
Não contribui				C.E3		1 (2,8%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

As outras contribuições destacadas pelos entrevistados são: ‘formação e envolvimento do professorado’, indicados pelas depoentes D.E6 e C.E6; ‘ajuda a RME/BH a caminhar junta’, isto é, para a depoente CEIE5, “(...) o positivo é que toda a cidade vai tentar caminhar no mesmo sentido”, e para a depoente CEIE8, “(...) contribuiu muito, pelo menos vai chegar a todas (...) pelo menos todas as escolas podem chegar ao mesmo nível, a cobrança vai ser a mesma do mesmo jeito”. Para as depoentes D.E4 e CEIE7, o PBHMR contribui para o próprio governo na medida em que divulga resultados e mostra os números. Por fim, quatro depoentes disseram preferir não comentar a pergunta, e a depoente C.E3 disse que o PBHMR “(...) não traz contribuição nenhuma (...) não consigo ver melhoria nenhuma em educação partindo do PBHMR. Não é isso que faz a melhoria na educação”.

Ainda, como pontos favoráveis ao PBHMR, os depoentes da SMED/BH destacam que “(...) o BH Metas é pactuado com as escolas (...) os diretores são ouvidos, depois os gerentes regionais são ouvidos, os secretários de cada setor são ouvidos” (ENTREVISTA COM SMED1). Para o depoente SMED2, “(...) o gestor escolar, o diretor da escola, ele também faz parte de um organismo de gestão (...) O gestor, quando assume, sabe que faz parte de uma política pedagógica, de uma política de administração que está embasada em um plano de governo”. Para a depoente SMED3, “(...) se interfere, eu acho que ele estabelece metas com a gestão democrática”. Os membros das GERED destacam como pontos favoráveis que com o PBHMR as equipes escolares estão trabalhando mais integradas na busca dos objetivos comuns, “(...) porque tudo que é feito dentro da gestão da escola, ela tem que ser pensando; que ações serão feitas para o cumprimento de uma meta e essas ações devem cumprir a meta

com bons resultados” (ENTREVISTA COM GERED4). A depoente D.E1 destaca que no PBHMR “(...) todos os nossos esforços são voltados para a questão pedagógica da escola”, e uma coordenação de uma unidade destacou que o PBHMR interfere positivamente “(...) Porque ele está sempre apontando para a gente os pontos fortes, como eu falei, onde o trabalho está sendo positivo, para a gente estar sempre buscando melhorar o desempenho” (ENTREVISTA COM C.E1), bem como ajuda a ter foco e objetivo, ressalta o depoente CEI.E1.

Dos 36 depoentes, 15 (41,7%) disseram que o PBHMR interfere ‘negativamente’ na gestão escolar, como sintetizado no Quadro 34.

QUADRO 34 – Interferências do PBHMR na Gestão Escolar segundo os depoentes

Interferências do PBHMR na Gestão Escolar	ENTREVISTAS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CEI.E	
Positivas	SMED1; SMED2; SMED3	GERED2; GERED3; GERED4; GERED6; GERED7	D.E1	C.E1	CEI.E1	11 (30,6%)
Negativas		GERED1; GERED9	D.E2; D.E3; D.E4; D.E6; D.E8	C.E3; C.E6; C.E7; C.E8	CEI.E2; CEI.E4; CEI.E6; CEI.E8	15 (41,7%)
Não interfere		GERED5; GERED8	D.E7	C.E5		4 (11,1%)
Posição indefinida			D.E5	C.E2; C.E4	CEI.E5; CEI.E3; CEI.E7	6 (16,6%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Os depoentes das GERED destacaram que, primeiro, o PBHMR não leva em consideração muitas variáveis que interferem no processo de ensino-aprendizagem, “(...) trabalha-se só com números secos. Tem-se que atingir a meta X. Se não atingir, resultado não está bom. A impressão que eu tenho é essa, pelo menos é o que a gente ouve falar com muita frequência pelas direções” (ENTREVISTA COM GERED9); segundo, para a depoente GERED1, no PBHMR “(...) a decisão é tomada nesse nível mais alto da gestão e a gente acaba como um executor” e na “(...) maioria das vezes, a gente não participa da fomentação das ideias”.

Para os diretores que destacaram que o PBHMR interfere de forma negativa, o principal motivo alegado é que as decisões são tomadas fora da escola, restando-lhes executar e organizar a escola da melhor forma possível para cumprir as metas estabelecidas e atingir os resultados apontados pela SMED/BH, como pode ser observado nas falas transcritas a seguir:

(...) muitas vezes, você não tem opção. Já está definido. Então, aqui não foi discutido se a gente quer, se o espaço é o ideal, se aqui a gente tem condição de ter 400, 600 alunos no contraturno. (...) Mas a gente tem que caminhar nesse sentido, então a democracia não existe nesse momento (ENTREVISTA COM D.E3).

(...) ele cria a dificuldade de você... Tudo é organizado na escola, tudo é feito na escola pra você atingir esses resultados, é a prova do Avalia BH, é a Prova Brasil, é atingir o índice do IDEB. Então, a preocupação maior é... às vezes fica até treinando o aluno para que ele saia bem nessas provas. (...) Nos anos 2000 a gente conversava mais com o aluno, você tinha muito mais diálogo com o estudante. Você ouvia mais. Hoje, você só fala e o aluno ouve – todo mundo sentadinho, um atrás do outro, ninguém pode abrir a boca, tem que copiar (ENTREVISTA COM A D.E4).

Limita, dependendo do que se entende por democracia, tem muita coisa que é no cumpra-se. Você tem uma meta e você tem que atingir a qualquer custo. A gente precisa de todos envolvidos no processo, mas, assim, delimita umas concepções de algumas pessoas, muitas coisas precisam ser desconstruídas em virtude de atendimento a metas (ENTREVISTA COM A D.E8).

(...) no sentido que muitas coisas vêm prontas e a gente fica sem condições de até discutir e de reformular através da opinião do público e da comunidade. Então, algumas coisas vêm assim: é assim e pronto e acabou, é pra cumprir, é ordem e você não tem muita chance de estar articulando. (...) acho que atrapalha as relações, causa uma burocracia maior pra gente resolver as coisas. O caminho ficou mais longo (ENTREVISTA COM A D.E2).

Eu acho que a gente fica mais amarrada, porque a gente quer fazer um trabalho diferenciado, mas a gente tem aquela ansiedade de dar conta do conteúdo para o aluno, porque no final do ano, por exemplo, tem uma avaliação, porque vai ser cobrado isso (ENTREVISTA COM A D.E6).

Os depoentes coordenadores avaliaram que o PBHMR interfere negativamente porque, entre outros aspectos, “(...) é um programa que já vem pronto, que vem determinado, que vem com metas pré-determinadas (...) com índice de metas que vem pronto pra nós” (ENTREVISTA COM C.E8). É um programa que interfere na organização ao estabelecer prioridades para as avaliações externas, isto é, nas palavras do depoente CEI.E6,

(...) interfere de uma forma, assim, (...) a gente tinha várias coisas organizadas pra este ano. Nós não pudemos fazer porque... (...) nós vamos ter que mudar toda a nossa programação por causa dessas provas que chegarão. (...) Aí nós temos um cronograma que a gente fez no início do ano e que vai ser mudado por causa destas provas. Isso é um lado muito negativo nessas provas que vem de fora pra gente.

Ainda para o depoente C.E7, o PBHMR estaria burocratizando e consumindo o tempo das reuniões do Colegiado Escolar, “(...) debatendo coisas que são de ordem burocrática, acerto de contas da escola ou resultado da escola. Então, quer dizer, você está restringindo o leque de funções” (ENTREVISTA COM C.E7). Também para a depoente C.E6, o PBHMR “(...) interfere o tempo todo porque todo o trabalho que é feito na escola tem um critério para seguir: a verba, você pode gastar tanto. As ações da gente, o calendário, o tempo todo ele está interferindo, a gente é impulsionado pela prefeitura; a gente trabalha com os programas da

prefeitura”. Corrobora essas observações, o relato da depoente CEI.E2, quando afirma que no PBHMR “(...) Eu vou repetir, vem de cima para baixo e a gente tem que aceitar do jeito que está sendo (...) em alguns casos, algumas imposições. (...) em relação a resultado de escola, como se isso dependesse muito da gente, nem sempre as famílias colaboram”. E, por fim, dois depoentes destacaram a perspectiva antidemocrática do PBHMR:

É porque se ele visa metas e resultados, ele não é democrático. Porque se eu vou fazer um trabalho com a gestão democrática com os professores, com a escola, eu vou ver o que eles precisam, o que as famílias querem, o que os pais querem, o que os alunos querem. A partir do momento que têm as metas eu não posso escutá-los se não eu não vou cumprir as metas (ENTREVISTA COM CEI.E8).

(...) não consigo perceber nada de democrático nessa coisa do BH Metas e Resultados. Aonde é que está a questão da gestão democrática? (...) Ele acaba provocando na verdade um desespero por bater meta e uma falta de cuidado com o outro. Eu acho que é isso que acontece. E a gestão democrática eu acho que a gente não emplacou ainda dentro da escola (...) desde o processo de eleição de diretor (...) o diretor de escola no fundo quer a comunidade e quer gente pensando longe (ENTREVISTA COM C.E8).

Ao relatarem as dificuldades trazidas pelo PBHMR, paradoxalmente 15 depoentes (41,6%) apontaram as ‘metas’ estabelecidas pela SMED/BH como o maior dificultador do citado Programa, como sintetizado no Quadro 35.

QUADRO 35 – Dificuldades criadas pelo Programa BH Metas e Resultados segundo os depoentes

Dificuldades criadas pelo Programa BH Metas e Resultados	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CEI.E	
Estabelecimento de metas.	SMED1	GERED3; GERED6	D.E2; D.E3; D.E4; D.E6	C.E1; C.E2; C.E3; C.E6; C.E7	CEI.E1; CEI.E4; CEI.E8	15 (41,6%)
Decisões tomadas externamente e não considerar as especificidades das unidades escolares.		GERED1; GERED4; GERED5; GERED7; GERED8; GERED9;	D.E5	C.E5; C.E8	CEI.E2; CEI.E3; CEI.E5; CEI.E6	13 (36,1%)
Excesso de trabalho.			D.E8			1 (2,7%)
Falta de recursos financeiros.			D.E7			1 (2,7%)
Entendimento do Programa.	SMED3					1 (2,7%)
Envolver a família.			D.E1			1 (2,7%)
Não opinaram				C.E4	CEI.E7	2 (5,5%)
Sem registro de resposta	SMED2	GERED2				2 (5,5%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

O depoente GERED8 aponta que o PBHMR trabalha com metas e, para ele, “(...) meta é número, e nós trabalhamos com seres humanos (...) o desafio da educação é que cada dia,

cada mês, cada ano é diferente”. Observação endossada pela depoente D.E6 ao afirmar que “(...) quando você coloca um programa de metas e resultados para uma escola, (...) você esquece que a gente está lidando com seres humanos e com seres humanos nem sempre você tem que conseguir uma meta (...) fico meio apreensiva quando você fala de resultados, metas e resultados dentro da escola (...) cada escola tem sua diversidade”. Na opinião da depoente D.E4, o PBHMR subverte a importância das coisas ao colocar “(...) o foco maior no resultado e não no processo de formação do indivíduo”. Essa suposta exacerbação nos resultados e nas metas também é questionada pela depoente C.E6, que diz estar preocupada “(...) com essa questão de metas e resultados (...) Quando houve aquela proposta do construtivismo, você viu que as metas da Prefeitura caíram muito dentro disso e a Prefeitura acordou para isso; mas, ela acordou também de uma forma muito estúpida com a criança, ela quer resultados; só são metas, e, aí, no meio do caminho está ficando a qualidade”. Além disso, na opinião da depoente C.E2, o PBHMR excede na “(...) cobrança de metas, de número e isso causa estresse” e “(...) a gente estava até chegando a ficar sufocado de metas”, destaca a depoente CEI.E4. Para o depoente C.E7, o PBHMR é um programa que fica devendo por se fixar em metas e resultados, pois, em sua opinião, quando, “(...) de certa forma, você escolhe aquilo que vai ser meta e aquilo que você quer como resultado, outras coisas passam a não ter tanta importância assim. Então eu acho que ele é um Programa que, se ele é desse jeito que eu estou falando aqui, ele fica devendo”. Por sua vez, a depoente CEI.E3 destaca o caráter antidemocrático do PBHMR, pois, em sua opinião, “(...) a Prefeitura não abarca as decisões de conferências municipais (...) não costuma incorporar o que se decide nesses órgãos mais amplos, democráticos. (...) isso é uma falha terrível (...) porque tem um plano que eles estão praticamente definindo, os sábios, os competentes, por fora do que a comunidade tem tentado definir”. Essa imposição também é observada pela depoente CEI.E2 ao afirmar que o PBHMR “(...) deveria ser mais discutido antes de ser implementado dentro da escola (...) a gente tem pouca oportunidade de colocar aquilo que pensa, aquilo que sofre no dia a dia, e as questões são impostas”.

Ainda, a depoente SMED1 relatou que algumas metas são ‘fechadas’ e que no processo não haveria possibilidade de avaliá-las e alterá-las. O depoente GERED6 destacou que as metas podem trazer incômodos nas relações entre as equipes regionais e àquelas escolas que não estão conseguindo atingir as metas estabelecidas. Já a depoente GERED3

ressalta que as metas são muito apertadas e “(...) aí todo mundo trabalha sob pressão. (...) traz certa frustração quando você não consegue atingir a meta (...) E talvez por causa dessa pressão tenham acontecido tantos adoecimentos na Rede de Educação”, conclui a depoente. Para a depoente C.E2, também, a cobrança das metas tem causado estresses para todo mundo nas escolas. Para C.E7, ao estabelecerem as metas para a escola, não estão levando em consideração a realidade dos estudantes. Na visão da depoente C.E1, há uma “(...) cobrança excessiva em cima de números que nem sempre reflete a realidade da escola”. Essa observação também é destacada nas seguintes falas:

(...) têm algumas coisas que são específicas de determinadas comunidades (...) mas o Programa BH Metas e Resultados não vai considerar aquela especificidade (...) esquece um pouquinho dessas questões (ENTREVISTA COM GERED5).

(...) às vezes é colocado um objetivo que nem todos vão conseguir alcançar da mesma forma (...) são vários fatores que vão influenciar e às vezes esse Plano de Metas e Resultados exerce uma pressão forte demais sem olhar outras demandas da própria escola. (...) traçar metas, sem olhar as especificidades de cada escola (ENTREVISTA COM C.E5).

(...) vocês têm que cumprir uma meta (...) mas não se leva em conta a realidade do aluno (...) Então, cumprir a meta é muito difícil. Então, essa crítica não tem efeito, as pessoas não consideram isso, não entendem, não vão defender (ENTREVISTA COM C.E7).

(...) um Programa que já vem pronto, que vem determinado, que vem com metas pré-determinadas (...) com índice de metas; que vem pronto pra nós, nesse formato (...) fica muito difícil de trabalhar com esse olhar, com essa meta, com essa ou aquela meta sem pensar no sujeito com o qual a gente está atendendo. Quem é esse sujeito que está aqui? Então não há um olhar pra esse sujeito que a gente está atendendo (ENTREVISTA COM C.E8)

Essa imposição, que às vezes vai em desencontro com a realidade da escola, da comunidade (ENTREVISTA COM CEI.E2).

(...) Como a cobrança é maior, então a escuta é menor (...) você deixa de ser única para ser a meta, o número. Então, a gente tem dificuldades, outros vão comparar a (nome da escola) com uma escola central (nome), onde tem uma estrutura toda diferenciada, um público todo diferenciado. Então, nessa comparação a gente perde (ENTREVISTA COM CEI.E8).

Mas, eu acho que educação não é isso, quando se trabalha com educação, com formação humana, você não pode levar em consideração só os resultados, os números (ENTREVISTA COM D.E4).

(...) um Programa que impõe metas e resultados, as dificuldades são: alcançar as metas, chegar nesses resultados. Porque você elabora um programa geral pro município todo e não considera especificidades das comunidades. Isso seria um lado negativo (ENTREVISTA COM CEI.E5).

Quando a Prefeitura pede número, ela se distancia dessa visão democrática (...) Porque ela não quer saber dos meios, ela quer saber dos resultados. Ela quer número. Então, isso não é democrático. Democrático é você caminhar junto. Agora, quando você exige uma meta, você tem que se virar para alcançar a meta, então, isso, pra mim, não é democrático. Agora, quando, para mim, hoje, na Prefeitura, a gente não trabalha

com uma gestão democrática de política de Belo Horizonte (...) Porque a gente trabalha em cima de metas, de regras; eles mandam, a gente tem que fazer (ENTREVISTA COM C.E6)

Na opinião da depoente D.E6, atingir ou não as metas “(...) muitas vezes não depende só do professor, é um tanto de situações que passa despercebido na hora de calcular esses resultados, essas metas”. E, finalmente, na visão da depoente D.E3, “(...) muitas vezes você não tem todas as condições ideais para que elas sejam realmente alcançadas, que você seja bem-sucedido”.

Em relação à segunda temática mais citada pelos depoentes, por 13 ou 36,1% dos depoentes, retratando as dificuldades trazidas pelo PBHMR, na visão dos próprios depoentes, os ‘idealizadores/elaboradores’ do PBHMR não levaram ou não consideraram as especificidades das unidades escolares da RME/BH e nem consideraram as comunidades que elas atendem, como registrados nos relatos transcritos anteriormente, e pode ser sintetizado no seguinte depoimento:

(...) muitas vezes as metas estabelecidas não são cumpridas devido à especificidade que não é levada em consideração. Estabelece uma meta para Belo Horizonte e uma meta equivalente para todos os locais, sendo que um tem mais condição do que outros (...) alguns locais que devem ser olhados com um olhar diferente, dando um subsídio maior um pouco do que aquele padrão estabelecido para todas as escolas (ENTREVISTA COM GERED4).

O depoimento acima reforça as discussões de Paro (2003), trazidas à baila no capítulo terceiro desta tese, quando o autor afirma ser fundamental conhecer e considerar os condicionantes internos e externos que contribuem e que dificultam a gestão escolar, por conseguinte, que promovem ou dificultam a participação da comunidade.

A terceira temática elencada por 13,8% dos depoentes para ilustrar as dificuldades trazidas pelo PBHMR refere-se ao fato de que as decisões do Programa que afetam diretamente as unidades escolares são tomadas externamente à escola e sem a participação da comunidade escolar, como mostram os relatos a seguir:

(...) a decisão é tomada nesse nível mais alto da gestão e a gente acaba como um executor; às vezes, a gente não participa. Às vezes não, a maioria das vezes a gente não participa da fomentação das ideias. (...) O dificultador que eu acho é que as condições ainda hoje não são adequadas pra gente executar esse planejamento, mesmo tendo dinheiro (ENTREVISTA COM GERED1).

Eu percebia muito, quando eu estava nesse cargo de gestor, que você é o gestor daquele espaço, mas você, na verdade, não é, você apenas cumpre, você cumpre, cumpre. Eles te dão, como eu vou dizer, a flexibilidade que você pode colocar naquela escola, na estrutura que você está gerindo, é pouca, aquela flexibilidade é muito



pouca, é muito engessada essa direção. Então, o Diretor fica muito à mercê das críticas, o desgaste emocionalmente é demais (ENTREVISTA COM CEI.8)

(...) um Programa que já vem pronto, que vem determinado, que vem com metas pré-determinadas (...) com índice de metas que vem pronto pra nós, nesse formato, (...) fica muito difícil de trabalhar com esse olhar, com essa meta (...) (ENTREVISTA COM C.E8).

(...) ele mascara um pouco a realidade que a gente vive (...) em certo sentido, ele tira certa autonomia das escolas (ENTREVISTA COM CEI.E3).

Essa imposição que às vezes vai em desencontro com a realidade da escola, da comunidade (ENTREVISTA COM CEI.E2).

Ele interfere de uma forma, assim (...) a gente tinha várias coisas organizadas pra este ano. (...) temos um cronograma, feito no início do ano, que vai ser mudado por causa destas provas. Isso é um lado muito negativo nessas provas que vem de fora pra gente (ENTREVISTA COM CEI.E6).

As demais temáticas elencadas como indicativas de dificuldades criadas pelo PBHMR são: excesso de trabalho (D.E8); falta de regularidade no repasse dos recursos financeiros (D.E7); dificuldade inicial de entendimento do próprio programa (SMED3); envolvimento com as famílias que não querem assumir o seu papel e sua responsabilidade na educação (D.E1).

Os relatos acima, em meu entendimento, confirmam o pressuposto de que as grandes (ou principais) decisões estão sendo tomadas fora das unidades escolares, portanto, sem a participação da comunidade escolar que estaria submetida a ela. Mais, esses relatos dão pistas importantes de que a perspectiva liberal de democracia está mais presente na educação, visto que as decisões estão sendo tomadas fora da escola, de cima para baixo, da Prefeitura/SMED/BH para as escolas, com a ressalva de que a autoridade municipal é a legalmente constituída (eleita pelos munícipes de BH) para decidir os rumos da educação na cidade. Distancia-se, assim, fortemente da perspectiva da democracia participativa identificada nas diretrizes do CME/BH, em que o mais importante é a ‘participação’ dos cidadãos (diretamente ou, ainda, por representação) nas decisões. Para os participacionistas, por mais complexa que seja a sociedade, é possível (e fundamental) transferir alguma capacidade decisória (efetiva) do topo para a base. Em especial, para Pateman (1992), não basta criar a sensação de participação (pseudoparticipação) ou apenas criar situações em que as partes podem influenciar nas decisões (participação parcial), mas somente uma tem o efetivo poder de decidir. Para a autora, a participação total, no sentido mais forte da palavra, se dá quando os presentes têm igual poder de decidir.

A forte ingerência da SMED/BH em relação às unidades escolares, em especial aos diretores escolares, foi captada e demonstrada nas seções anteriores quando discutimos quem, quando e como os planejamentos escolares (Plano de Governo, Plano de Meta e Projeto Político-Pedagógico) foram construídos/elaborados e quando discutimos a presença da comunidade escolar nas principais instâncias de decisão – Colegiado Escolar e Assembleia Escolar.

Perguntamos aos entrevistados qual era a relação da gestão da unidade com a SMED/GERED. Num primeiro momento, identificamos que os depoentes tenderam a enfatizar mais as relações interpessoais, traduzida por 86,1% dos depoentes como ‘boas’, ‘tranquilas’, ‘cordiais’ e de ‘respeito’. Em seguida, captamos nos depoimentos que havia pouca escuta e consideração da SMED/BH com as especificidades da escola e que a gestão escolar seria mais fiscalizada, controlada e, às vezes, intimidada pela própria SMED/BH e GERED por conta de, entre outros motivos: (i) desenvolverem mais projetos/programas da SMED/BH dentro das escolas; (ii) por haver mais transferências de recursos financeiros diretamente para as escolas; e ainda, (iii) maior cobrança dos resultados e das metas pactuadas pelos diretores escolares, sintetizados no Quadro 36.

QUADRO 36 – Unidade Escolar e SMED/BH: relacionamento

Relação da Escola com a SMED/GERED (RESPOSTAS)	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CELE	
Relação boa e tranquila entre a escola e a GERED/SMED; há mais conversas com os diretores escolares.	SMED1; SMED2; SMED3	GERED1; GERED3; GERED4; GERED5; GERED6; GERED7; GERED9	D.E1; D.E2; D.E3; D.E4; D.E5; D.E6; D.E7; D.E8	C.E1; C.E2; C.E3; C.E4; C.E5; C.E7	CELE1; CELE2; CELE3; CELE4; CELE5; CELE7; CELE8	31 (86,1%)
Escolas mais fiscalizadas, controladas e, às vezes, intimidadas pela SMED/BH e GERED – em média, a escola recebe 16 pessoas para acompanhá-la; as escolas precisam de autorização para quase tudo; GERED cobra dos diretores e estes cobram dos professores.		GERED1; GERED2; GERED3; GERED9	D.E2; D.E3; D.E4	C.E2; C.E6; C.E7; C.E8	CELE6; CELE8	13 (36,1%)
Relação da escola com a SMED/BH e GERED precisa de mais cuidados; precisa melhorar; a gente precisa ser ouvido.	SMED3	GERED2	D.E5; D.E2			4 (11,1%)
GERED cuida mais das questões pedagógicas e de tudo o mais com que a escola está envolvida; circular mais informações – avanço tecnológico.		GERED1; GERED2; GERED6; GERED8				4 (11,1%)
Relação com alguns atritos por conta das mudanças da EJA; pequenos atritos.		GEREDE4	D.E6			2 (5,5%)
Escola, SMED/BH e GERED têm relações complexas por conta do trabalho que desenvolvem.		GERED1; GERED6				2 (5,5%)
Relação pautada em metas e resultados – sistema empresarial.		GERED6		C.E2		2 (5,5%)
SMED/BH e GERED mais preocupadas em formar as equipes gestoras das escolas; gestão escolar com mais liberdade para trabalhar.		GERED4	D.E5			2 (5,5%)
Diretores escolares são mais convocados para reuniões com SMED/BH e GERED.			D.E7			1 (2,7%)
SMED/BH e GERED dão mais publicidade do que é feito nas escolas.		GERED4				1 (2,7%)
SMED/BH e GERED têm problemas de agenda com as Escolas e sobrepõem reuniões.			D.E8			1 (2,7%)
Escolas não conhecem a GERED e seus órgãos.			D.E7			1 (2,7%)
GERED não participa da construção da Política Educacional de BH.				C.E3		1 (2,7%)
Sem registro de Resposta					CELE6	1 (2,7%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Quando perguntamos quais seriam as demandas da SMED/BH e da GERED para a gestão escolar, a maioria (62,5%) dos depoentes aponta a ‘melhoria dos resultados das avaliações sistêmicas’ seguido das questões relacionadas às ‘Caixas Escolares’ (29,1% dos respondentes), como exposto no Quadro 37.

QUADRO 37 – Demandas da SMED/BH segundo os depoentes

RESPOSTAS	ENTREVISTADOS			TOTAL (24)
	D.E	C.E	CEI.E	
Melhoria dos resultados das avaliações sistêmicas; aprendizagem; frequência dos estudantes.	D.E1; D.E3; D.E5	C.E1; C.E2; C.E3; C.E5; C.E7; C.E8; C.E5	CEI.E2; CEI.E3; CEI.E4, CEI.E5; CEI.E7	15 (62,5%)
Caixa Escolar; contratação de funcionários.	D.E2; D.E7	C.E4; C.E5; C.E6	CEI.E1; CEI.8	7 (29,1%)
Cumprimento das metas; Plano de Metas; Planejamento; demandas quantitativas de resultados.	D.E4; D.E5	C.E8	CEI.E5; CEI.E8	5 (20,8%)
Denúncias que a escola tem que responder.	D.E2; D.E6			2 (8,3%)
Monitoramento da Escola Integrada.	D.E1	C.E1		2 (8,3%)
Organização da escola.	D.E8	C.E7		2 (8,3%)
Acompanhamento das famílias.			CEI.E1	1 (4,1%)
Mudanças no Calendário Escolar.	D.E8			1 (4,1%)
Questões pedagógicas	D.E6			1 (4,1%)
Sem registro de resposta			CEI.E6	1 (4,1%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

As demandas por melhoria nas avaliações, nos índices e resultados educacionais, somadas à transferência de mais recursos financeiros diretamente para as unidades escolares, em meu entendimento e também dos depoentes, têm potencializado as ações de controle, fiscalização e monitoramento da SMED/BH e da GERED, centralizando, cada vez mais, a gestão escolar na figura do diretor com conseqüente ‘esvaziamento’ da participação da comunidade na gestão escolar, como também visto nas seções sobre o Colegiado Escolar e a Assembleia Escolar.

Outros dados reforçam essa ingerência da SMED/BH na gestão escolar, os quais passamos a apresentar. Dos 36 entrevistados, todos apontaram que o trabalho da gestão escolar é controlado, sendo que três depoentes das GERED preferiram usar o termo ‘monitorado’ no lugar de ‘controlado’. De todo modo, a SMED/BH e a GERED são as mais citadas, por 77,7% dos depoentes, como as que mais controlam a gestão das unidades escolares da RME/BH. O Quadro 38, a seguir, traz as respostas dadas pelos entrevistados sobre quem, então, controla o trabalho dos gestores escolares das unidades escolares da RME/BH.

QUADRO 38 – Gestão Escolar na RME/BH: quem mais controla?

Quem mais controla a Gestão Escolar?	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CEI.E	
SMED/BH e GERED	SMED1; SMED3	GERED1; GERED2; GERED3; GERED4; GERED5; GERED6; GERED8; GERED9	D.E1; D.E3; D.E4; D.E5; D.E6; D.E8	C.E1; C.E3; C.E4; C.E5; C.E6; C.E7; C.E8	CEI.E1; CEI.E2; CEI.E3; CEI.E4; CEI.E8	28 (77,7%)
A própria Equipe Gestora			D.E6	C.E2	CEI.E5; CEI.E6; CEI.E7	5 (13,8%)
Direção Escolar				C.E3	CEI.E3; CEI.E6	3 (8,3%)
Professores			D.E2; D.E7		CEI.E2	3 (8,3%)
Caixa Escolar			D.E1; D.E6	C.E6		3 (8,3%)
Comunidade no dia a dia		GERED7				1 (2,7%)
Pais			D.E2			1 (2,7%)
População					CEI.E1	1 (2,7%)
Controlada pelos resultados da Prova Brasil, IDEB, Avalia-BH	SMED2					1 (2,7%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Corroborar a ideia de controle, fiscalização e monitoramento da SMED/BH e da GERED sobre a gestão das unidades escolares, o fato de serem esses órgãos da educação municipal que mais exigem das escolas, conforme a opinião de 52,7% dos entrevistados. Em seguida, aparecem os professores, citados por 33,3% dos depoentes. Diferentemente, os segmentos escolares ‘estudantes’ e ‘pais’, novamente, são os menos lembrados pelos depoentes, como podemos observar no Quadro 39.

QUADRO 39 – Gestão Escolar na RME/BH: quem mais exige?

Quem mais exige da Gestão Escolar? (RESPOSTAS)	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CEI.E	
SMED/BH e GERED	SMED2; SMED3	GERED1; GERED2; GERED3; GERED4; GERED5; GERED6; GERED7	D.E4; D.E6; D.E8	C.E3; C.E6; C.E7	CEI.E4; CEI.E5; CEI.E6; CEI.E8	19 (52,7%)
Professores			D.E3; D.E5; D.E7	C.E1; C.E2; C.E3; C.E4; C.E6; C.E8	CEI.E2; CEI.E3; CEI.E8	12 (33,3%)
Estudantes	SMED1	GERED8		C.E1; C.E5	CEI.E5	5 (13,8%)
Comunidade	SMED3		D.E1; D.E2	C.E1		3 (8,3%)
Pais					CEI.E1; CEI.E3	2 (5,5%)
Direção				C.E7		1 (2,7%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Outros indícios de maior controle, fiscalização e monitoramento da SMED/BH e da GERED para com a gestão das unidades escolares, como visto anteriormente, foram identificados no processo de feitura do ‘planejamento’ escolar (Plano de Trabalho, Plano de

Governo, Plano de Metas), quando todas as unidades tiveram que seguir o planejamento da SMED/BH, o Mapa Estratégico da SMED/BH apresentado no quarto capítulo (FIGURA 2; FIGURA 3).

Outra estratégia de controle, monitoramento da SMED/BH e da GERED sobre a gestão escolar, bem como de apresentação de suas demandas, em nosso entendimento, é a formação oferecida aos gestores escolares das unidades pesquisadas. Quando indagados se a equipe gestora da unidade escolar participava de alguma ‘formação’ para desempenhar suas funções junto à gestão escolar, os depoentes, majoritariamente (97,2%), além de responderem sim, apontaram a SMED/BH e a GERED como as principais promotoras, por meio de reuniões/encontros sistemáticos e esporádicos, em encontros centralizados, regionalizados e localizados na própria unidade escolar. Nessas formações, as principais temáticas indicadas pelos depoentes foram: Caixa Escolar (Financeiro e Contratação/Demissão de Funcionários etc.) indicada por 14 depoentes (38,8%); Questões pedagógicas, por 10 depoentes (27,7%); Avaliação da aprendizagem (Proficiência) por sete (19,4%); e Perfil Antropológico<sup>90</sup>, por seis depoentes (16,6%), como exposto no Quadro 40.

---

<sup>90</sup> Segundo a depoente SMED1, “(...) A Perfil Antropológico é uma empresa que cuida (...), como o próprio nome diz, do perfil dos gestores. (...) Esse trabalho foi uma contratação feita pela Prefeitura de Belo Horizonte, não pela Secretaria. Usa-se o trabalho dessa empresa, que é a Perfil Antropológico, nesse processo de formação dos gestores porque eles fizeram um trabalho aqui não só nessa Secretaria, mas em todas as secretarias da Prefeitura. E aí quando se tem a necessidade de fazer uma escolha, não sei se a gente poderia dizer dessa forma, de um gestor para um determinado cargo, há a consulta do perfil (...)”.

QUADRO 40 – Formação da SMED/BH: assuntos e temas

Assuntos e Temas das Formações da SMED/GERED	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CEI.E	
Financeiro; contratação e demissão de funcionários; locação de imóveis (Caixa Escolar).	SMED1; SMED2	GERED1; GERED3; GERED5; GERED6; GERED7; GERED9	D.E7; D.E8	C.E7; C.E8	CEI.E1; CEI.E8	14 (38,8%)
Questões pedagógicas	SMED1; SMED2	GERED1; GERED2; GERED8; GERED9		C.E8; C.E7	CEI.E1; CEI.E6	10 (27,7%)
Avaliação; proficiência; fomento à aprendizagem.	SMED2; SMED3	GERED1	D.E2	C.E1; C.E6	CEI.E5	7 (19,4%)
Perfil Antropológico	SMED1	GERED8	D.E3; D.E4; D.E5; D.E7			6 (16,6%)
Questões étnico-racial; igualdade racial; preconceito racial; orientação sexual e gênero; diversidade.	SMED2; SMED3	GERED1; GERED4	D.E2			5 (13,8%)
Colegiado	SMED3	GERED2; GERED7	D.E7			4 (11,1%)
Inclusão		GERED1		C.E7	CEI.E5	3 (8,3%)
Currículo				C.E3; C.E5; C.E8		3 (8,3%)
Disciplina e indisciplina.				C.E1; C.E4		2 (5,5%)
Questões administrativas		GERED9		C.E7		2 (5,5%)
Planejamento			D.E2; D.E5			2 (5,5%)
Família-Escola	SMED3	GERED8				2 (5,5%)
Interação Escola Integrada e Regular					CEI.E4; CEI.E7	2 (5,5%)
EJA				C.E7		1 (2,7%)
Gestão Democrática		GERED7				1 (2,7%)
Metas e resultados			D.E1			1 (2,7%)
Mediação de conflitos e Clima Escolar		GERED1				1 (2,7%)
Programa Escola Aberta; Programa Escola nas Férias		GERED4				1 (2,7%)
BHTRANS		GERED4				1 (2,7%)
Conselho Tutelar		GERED2				1 (2,7%)
Troca de experiências		GERED5				1 (2,7%)
Escola de Gestores do MEC	SMED1					1 (2,7%)
Relação interpessoal	SMED2					1 (2,7%)
Liderança			D.E5			1 (2,7%)
Frequência e infrequência			D.E1			1 (2,7%)
Questão gerencial				C.E2		1 (2,7%)
Planejamento docente				C.E4		1 (2,7%)
Relação com estudante					CEI.E3	1 (2,7%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

As temáticas que, em meu, tratam mais especificamente da participação da comunidade escolar na gestão foram as seguintes: Colegiado Escolar, citado por quatro depoentes (11,1%); Relação Família-Escola, por dois respondentes (5,5%); e Gestão

Democrática, destacada por uma depoente (2,7%). Para 14 depoentes (58,33%), as ‘formações’ ofertadas pelas SMED/GERED contribuem, sim, para o trabalho que eles desenvolvem junto à gestão escolar. Para os demais, nove depoentes (37,5%), contribuem às vezes. A depoente C.E3 avalia que elas não contribuem para o seu trabalho na gestão.

Ainda corroborando as ideias de controle, fiscalização, exigência e cobrança sobre a gestão escolar, a SMED/BH e a GERED são as mais lembradas pelos depoentes como instância/lugar de responsabilização da gestão das unidades escolares pelos resultados alcançados (bons ou ruins), ou melhor, de responsabilizar os diretores escolares e seus vices. Majoritariamente, os entrevistados (61,1%) indicaram os encontros/reuniões convocados pela SMED/BH e pela GERED como os principais momentos para responsabilizar os diretores escolares e seus vices pelos resultados alcançados pela unidade escolar e de avaliação das metas pactuadas e os compromissos assumidos no ‘Termo de Compromisso de Gestão’. Esses encontros e reuniões são vistos como os principais momentos de responsabilização dos diretores escolares. Em seguida, o outro momento de ‘responsabilização’ dos diretores escolares e seus vices, segundo 38,3% dos depoentes, se dá quando é feita a ‘publicidade’ dos resultados da unidade escolar. Isto é, ao dar publicidade aos resultados, bons ou ruins, os diretores e vices poderão receber ‘aplausos’ ou ‘advertências’. Poderão se sentir elogiados ou constrangidos pelos resultados alcançados. Ainda, por conta dos resultados, poderão ser induzidos a assinarem ‘novos’ compromissos para melhorar os resultados. Persistindo os resultados ‘ruins’, a SMED/BH e a GERED poderão ‘advertir’ verbalmente e por escrito os diretores escolares, podendo, inclusive, recomendar o afastamento ou mesmo a exoneração, como ocorrido na gestão escolar da unidade E5, antes da indicação da depoente D.E5. Como dito no capítulo quatro, a palavra ‘exoneração’ não aparece na legislação, mas, sim, ‘providências cabíveis’<sup>91</sup> (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 310/2014), o que

---

<sup>91</sup> Artigo 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, tendo como eixos os indicadores: índice de aprovação e ou retenção, índice de desempenho nas avaliações sistêmicas, índice de frequência dos estudantes, as avaliações internas da escola; bem como a adoção de procedimentos administrativo-financeiros bem definidos.

§ 2º - A avaliação da gestão escolar deverá considerar as metas pactuadas para garantia da eficiência e da qualidade do funcionamento das unidades de ensino do Município de Belo Horizonte e ocorrerá mediante reuniões semestrais dos responsáveis pelo monitoramento da gestão, na forma como dispuser o regulamento.

§ 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. PORTARIA SMED/BH N. 310/2014).



na prática pode variar de uma simples advertência até uma intervenção mais drástica, culminando na exoneração do cargo/função. Enfim, a ‘responsabilização’ pelos resultados (bons ou ruins) da unidade escolar, atribuída à gestão escolar, é, na verdade, imputada exclusivamente aos diretores escolares e seus vices. Outras formas e momentos de responsabilização dos responsáveis pela gestão das unidades escolares da RME/BH, ou melhor, de responsabilizar os diretores escolares, estão sintetizadas no Quadro 41.

QUADRO 41 – Formas de Responsabilização dos Diretores Escolares da RME/BH

Formas de Responsabilização dos Diretores Escolares (RESPOSTAS)	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CELE	
Em reuniões convocadas pela SMED/GERED para avaliação da gestão escolar; advertências verbais e escritas da SMED/GERED; veto à recandidatura de Diretores ou sua exoneração.	SMED1; SMED2; SMED3	GERED1; GERED2; GERED3; GERED5; GERED6; GERED7; GERED8	D.E3; D.E4; D.E5; D.E6; D.E8	C.E1; C.E6; C.E7	CELE2; CELE4; CELE5; CELE8	22 (61,1%)
Divulgação dos resultados e índices da escola.	SMED1		D.E1; D.E5; D.E6; D.E8	C.E1; C.E2; C.E3; C.E4; C.E5; C.E7	CELE5; CELE3; CELE8	14 (38,3%)
Em reuniões internas e externas.		GERED4	D.E2	C.E4; C.E7	CELE1; CELE3 CELE6; CELE7	8 (22,2%)
Avaliação da gestão escolar pela comunidade escolar.	SMED1	GERED6			CELE8	3 (8,3%)
Denúncias à Ouvidoria e à Corregedoria de BH.	SMED1			C.E7		2 (5,5%)
Sem registro de resposta		GERED9	D.E7			2 (5,5%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

Todos os entrevistados (100%) disseram que a ‘Gestão Escolar’ das unidades da RME/BH são avaliadas. No entanto, quando perguntado ‘quem avalia’ fica evidenciado que as avaliações são dirigidas (direcionadas) exclusivamente às direções escolares (Diretor e Vice), sejam por meio das avaliações regulamentadas nas legislações que tratam da eleição para o cargo de Diretor Escolar, feitas anualmente pela comunidade escolar em Assembleia convocada para esta finalidade, sejam as organizadas pela GERED e SMED/BH durante todo o mandato.

Apesar de 86,1% dos entrevistados (QUADRO 7) apontarem os coordenadores como ‘participantes’ da ‘gestão escolar’, ao falarem sobre ‘os gestores escolares’ ou ‘gestão escolar’, os entrevistados estavam se referindo aos diretores e seus vices. Isto é evidenciado nas respostas dadas sobre a periodicidade com que essas avaliações acontecem e,

principalmente, quem as realiza. A maioria dos depoentes indicou que se tratava de avaliações (da gestão escolar) anuais realizadas dentro da escola pela comunidade escolar em Assembleia Escolar (58,3%), como previsto na legislação, e avaliações realizadas na SMED/GERED (52,7%) com a presença das direções escolares.

As avaliações realizadas nas unidades escolares, na SMED/BH e GERED, com a presença dos diretores escolares, foram avaliadas pelos entrevistados como mais positivas do que negativas, como podemos observar no Quadro 42.

QUADRO 42 – Avaliação da Gestão Escolar na RME/BH segundo os depoentes

Avaliação da Gestão Escolar na RME/BH (OPINIÕES)	ENTREVISTADOS					TOTAL (36)
	SMED	GERED	D.E	C.E	CEIE	
Importante; interessante; válida; positiva; necessária.	SMED1; SMED2; SMED3	GERED1; GERED4; GERED6; GERED7; GERED8; GERED9	D.E1; D.E4; D.E5; D.E6; D.E7; D.E8	C.E1; C.E3; C.E4; C.E.5; C.E6; C.E7	CEIE1; CEIE2; CEIE4; CEIE5; CEIE6	26 (72,2%)
Precisa ser aprimorada; o formato é fechado; precisa ampliar o número de participantes; é centrada na Direção; avaliação rasa.		GERED2; GERED3; GERED7; GERED9	D.E3	C.E7; C.E8	CEIE3; CEIE7	9 (25%)
Expõe a Direção e não dá direito de resposta.			D.E2	C.E2		2 (5,5%)
Sem registro de resposta		GERED5				1 (2,7%)

Fonte: Banco de Dados elaborado pelo autor a partir das entrevistas.

A grande maioria dos entrevistados (75%) das unidades escolares pesquisadas disse que a ‘gestão escolar’ da sua respectiva unidade de trabalho teve uma avaliação positiva em 2013 e 25% disseram não se lembrar da avaliação. Dos depoentes que disseram se lembrar, ao serem solicitados que destacassem pontos positivos e negativos apontados nessas avaliações, a maioria desse grupo também disse não se lembrar. São os ocupantes do cargo de Diretor os que mais apontam detalhes (positivos e negativos) da avaliação da gestão da unidade. Mesmo assim, as respostas identificadas não contemplam todas as unidades escolares. Nesse sentido, optamos por apresentar os destaques positivos e negativos em bloco, sem quantificar e identificar a autoria. No geral, os três aspectos positivos mais citados foram: Direção Escolar atuante e presente; bom relacionamento da Direção com a comunidade; melhoria na materialidade da escola. Em relação aos negativos: falta de tempo da gestão escolar para planejar; falta de autonomia da gestão escolar; problemas relativos ao financeiro da escola. Somente a unidade escolar E2 destacou como positiva a boa participação da comunidade e

outras duas (E6 e E4) destacam como ponto negativo, justamente, a baixa participação da comunidade escolar na gestão escolar.

Os dados coletados vão dando conta de que a presença e a participação da comunidade escolar na gestão das unidades escolares, além de serem ‘baixas’, ficando mais restritas a um segmento escolar (trabalhadores em educação), acontecem mais por determinação legal (por força de lei), que é importante, como já dito. O fato é que outras tantas regulamentações estariam ‘enfraquecendo’ e ‘despolitizando’ a presença e a participação da comunidade na gestão escolar, induzindo-a a aceitar as mudanças sem grandes resistências ou oposições, como identificado também nos estudos de Afonso (2010). Isto é, à revelia das regulamentações que defendem especificamente a presença e participação mais ativas da comunidade escolar na gestão das unidades escolares da RME/BH, outras tantas têm induzido a escola a trilhar outros caminhos delegando à comunidade um papel secundário e não mais de ‘decisora’ das questões escolares, enfraquecendo, assim, as instâncias instituídas de participação da comunidade escolar. É com esse olhar que passamos às considerações finais, onde sintetizamos as repercussões do Programa BH Metas para a gestão escolar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciei este estudo perguntando se o PBHMR reconfigurava a gestão escolar na RME/BH e se nesse Programa (modelo de gestão gerencial) haveria espaço para a participação da comunidade escolar. Nossa hipótese, inicial, era que o PBHMR, criado e implantado em 2009, centralizava a gestão escolar na figura do Diretor Escolar, enfraquecendo as instâncias escolares instituídas para a promoção da ‘participação’ da comunidade escolar na democratização da gestão (Eleição Direta para Direção Escolar, Colegiado Escolar e Assembleia Escolar).

Essa hipótese foi formulada a partir da minha experiência profissional na RME/BH e pelas questões suscitadas em estudos e pesquisas que, de forma pontual, já indicavam que a aplicação do modelo de gestão gerencial (GopR) na área educacional e na gestão escolar não estava contribuindo para a promoção e nem para o aumento da participação da comunidade na gestão escolar (AZEVEDO, 2002; OLIVEIRA, 2004, 2005, 2007; CABRAL NETO; CASTRO, 2007; FREITAS, 2007; DOURADO, 2007; SARUBI, 2008; CABRAL NETO, 2010; DUARTE, 2010; HYPÓLITO, 2010; ARAÚJO; CASTRO, 2011, entre outros).

No desenvolvimento deste estudo, na revisão bibliográfica, ao conjugarmos ‘participação’ e ‘gestão gerencial’, identificamos alguns estudos corroborando a hipótese deste estudo (CARVALHO, 2009; ALBUQUERQUE, 2010; SANTOS, 2010; ARAÚJO, 2011; BARAÚNA, 2009; CABRAL NETO; CASTRO, 2011; ESCOSTEGUY, 2011; TAQUES, 2011; VALENTE, 2011; MORAIS, 2012; SILVA; ALVES, 2012). Nestes, de modo geral, a ‘participação’ ensejada no modelo gerencial é identificada como uma técnica de gestão nos moldes empresariais, estando mais presente no campo do discurso do que na prática. Esses estudos ainda problematizam as sobreposições de diretrizes que adentram a escola (e sua gestão), umas visando à democratização da gestão escolar, outras mais próximas ao gerencialismo, ressignificando conceitos, como o de ‘participação’. Enfim, esses estudos endossam, de certa maneira, as observações de Dourado (2010), quando o autor afirma que a escola e sua gestão têm natureza e característica próprias que extrapolam a lógica gerencial do custo-benefício *stricto sensu*.

Para a maioria dos depoentes (55,5%), o PBHMR contribui com a gestão das unidades

escolares na RME/BH quando aborda as temáticas relacionadas ao ‘planejamento’, ‘foco’ e ‘resultados’, ajudando a enxergar a gestão de forma mais clara, mais objetiva, contribuindo, segundo 25% dos depoentes, para a melhoria da qualidade da educação. Paradoxalmente, para 41,6% dos depoentes, as maiores dificuldades trazidas pelo PBHMR para a gestão escolar são as ‘metas’ estabelecidas pela SMED/BH para as unidades da RME/BH e o fato de a própria SMED/BH tomar decisões que afetam as escolas sem considerar suas especificidades, na opinião de 36,1% dos depoentes. Para estes, o PBHMR interfere ‘negativamente’ na gestão escolar porque ele não leva em consideração muitas variáveis que interferem no processo de ensino-aprendizagem e não levam em consideração as especificidades das unidades escolares, a realidade dos estudantes e da comunidade do entorno escolar. Além disso, na visão da depoente C.E1, são excessivas as cobranças de metas e números. Para os diretores, o PBHMR interfere de forma negativa porque as decisões são tomadas fora da escola, cabendo a eles executá-las da melhor forma possível, cumprindo as determinações da SMED/BH. Por seu turno, os depoentes coordenadores avaliaram que o PBHMR interfere negativamente porque, entre outros aspectos, é um programa que já vem pronto, estabelece metas sem considerar as especificidades das escolas. Para a depoente SMED1, algumas metas são ‘fechadas’ e não há como alterá-las no processo. Para o depoente GERED6, as metas trazem incômodos nas relações entre as equipes regionais e as escolas. Já a depoente GERED3 ressalta que as metas são muito apertadas, pressionando as pessoas no dia a dia, trazendo frustrações, estresse e adoecimento. Para a depoente C.E2, também a cobrança das metas tem causado estresse para todo mundo nas escolas. Em síntese, as decisões são tomadas nos níveis mais altos da SMED/BH, sem considerar as especificidades escolares, restando às regionais e às escolas a execução.

Os dados acima reforçam a importância de atentarmos e considerarmos tanto os condicionantes internos quanto os externos que contribuem ou não para a democratização da gestão escolar, que promovem ou criam obstáculo à participação da comunidade na gestão da escola, endossando as discussões trazidas à baila por Paro (2003), no terceiro capítulo desta tese.

No geral, as opiniões mais favoráveis ao PBHMR se concentram nos relatos dos depoentes da SMED/BH, da GERED e de alguns diretores escolares, ao passo que as opiniões

mais desfavoráveis (negativas) concentram-se nos depoentes das unidades escolares (Diretores, Coordenadores e Coordenadores da Escola Integrada).

Por meio do estudo documental e de algumas entrevistas realizadas para este estudo, identificamos na RME/BH, em fins da década de 1990 e início dos anos 2000, antes da criação do PBHMR, que havia um movimento interno ensejando tanto a democratização da educação quanto da gestão escolar (BELO HORIZONTE. CARTA DE PRINCÍPIOS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2001), pleiteando a promoção e ampliação da participação da comunidade escolar na gestão, como sintetizado no Parecer CME/BH N. 052/2002, ainda em vigência no corrente ano de 2015. Essas diretrizes do CME/BH tendem a se aproximar das perspectivas defendidas pelos teóricos da democracia participativa, tratada no primeiro capítulo deste estudo.

Com a criação do PBHMR, observamos alterações (intencionais ou não, previstas ou não) nessas diretrizes que tratam da ‘Gestão Democrática’ na RME/BH. Por exemplo, desde o início da implantação da eleição direta e secreta para Diretor Escolar e Vice-Diretor na RME/BH (BELO HORIZONTE. LEI MUNICIPAL N. 5.796/1990), mantida até os dias atuais, todo o processo eleitoral era realizado em dois meses (60 dias corridos), aproximadamente, englobando, entre outros aspectos, a publicação de normativos regulamentando 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. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011); em 2014, foi de 17 dias (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 310/2014).

Essa redução quantitativa e qualitativa no ‘tempo’ destinado à eleição dos diretores na RME/BH, num ‘efeito dominó’, em meu entendimento, reduziu também outros ‘tempos’ considerados importantes para a promoção da presença e ‘participação’ da comunidade escolar na democratização da gestão da escola, 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 diminuição das possibilidades de promoção da participação da comunidade na gestão escolar, corroborando a hipótese deste estudo.

Além da redução dos ‘tempos’, identificamos nos documentos que normatizam os pleitos escolares regulamentos cada vez mais prescritivos e centralizadores na figura dos candidatos ao cargo de Diretor Escolar e 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, em meu entendimento, estariam induzindo os candidatos a valorizarem mais as exigências advindas da SMED/BH do que dialogar e construir coletivamente propostas para a gestão envolvendo toda a comunidade escolar. Ao mesmo tempo, estariam induzindo uma maior centralidade no Diretor Escolar ao destacá-lo como principal responsável por desenvolver na escola as ações e programas originários da SMED/BH, além de tantas outras responsabilidades incorporadas ao longo dos anos, como a de contratar/demitir funcionários e administrar mais de uma dezena de contas bancárias.

Essa reorganização do ‘tempo’ destinado à eleição dos diretores escolares, sob a vigência do PBHMR, parece atender uma ‘lógica’ diferente da que vinha sendo construída na RME/BH, repercutindo ‘negativamente’ na promoção da presença e da ‘participação’ da comunidade na gestão escolar. Maiores prazos não são garantia de ‘mais participação’, mas, necessariamente, aumentam as chances para que ela aconteça e se efetive. Ao contrário, prazos curtos, necessariamente, diminuem os ‘tempos’ para construções mais coletivizadas e participativas. Enfim, diminuem as possibilidades de a comunidade escolar se envolver e participar da gestão escolar. Além disso, essa redução de ‘tempos’ destinados ao pleito escolar somada ao descrédito percebido em outros momentos de eleições gerais na sociedade brasileira podem contribuir para ‘enfraquecer’ e ‘despolitizar’ as instâncias instituídas para a promoção da ‘participação’ da comunidade na gestão escolar.

Assim, além de seguirem as prescrições da SMED/BH na feitura dos ‘Planos de Governos’, os diretores eleitos são obrigados a assinarem o ‘Termo de Compromisso de Gestão’, comprometendo-se a alcançar as ‘metas’ e os ‘resultados’ estabelecidos pela SMED/BH, além de se comprometer em desenvolver em suas unidades escolares os ‘projetos’ e os ‘programas’ também elaborados e decididos por ela.

Essa ingerência da SMED/BH sobre os diretores escolares, sobre a gestão escolar, também foi identificada em outros momentos de planejamento das unidades escolares. Por exemplo, a maioria absoluta dos depoentes escolares (52,7%) citou a SMED/GERED como elaboradora (construtora) do Plano de Metas das unidades escolares seguido dos diretores escolares, com o percentual de 44,4%, os coordenadores com 22,2% e professores com 11%. Os demais segmentos escolares não são citados. Ainda, identificamos que esse ‘plano’ dentro das unidades escolares estaria mais restrito aos diretores, coordenadores e professores. Funcionários, pais, estudantes e representantes dos grupos comunitários – para as unidades que têm esse segmento representado – não se fizeram presentes na elaboração (construção) e, no geral, não teriam conhecimento do documento. A grande maioria (91,7%) dos depoentes disse se sentir responsável pelo cumprimento do Plano de Metas e este sentimento, em meu entendimento, se dá em virtude do cargo/função que ocupa.

Corroborando a ingerência da SMED/BH o fato de ser ela, na visão da maioria dos depoentes (52,7%), a que mais exige dos diretores escolares e a que mais os controla, na opinião de 77,7% dos entrevistados. A SMED/BH também é indicada pela maioria dos depoentes (61,1%) como a instância/lugar de avaliação/responsabilização dos diretores escolares e seus vices pelos resultados alcançados (bons ou ruins), pelos compromissos assumidos no ‘Termo de Compromisso de Gestão’ e pelas metas pactuadas. Apesar de os entrevistados indicarem que diretores escolares e coordenadores, apontados respectivamente por 97,2% e 86,1% dos depoentes, compõem a gestão escolar, ao relatarem a avaliação da gestão, ficou evidenciado que se referiam especificamente aos diretores escolares e seus vices.

Outra forma de ‘responsabilização’ dos diretores escolares e seus vices, segundo 38,3% dos depoentes, se dá no momento da ‘publicidade’ dos resultados (bons ou ruins) da escola, quando os diretores poderão receber ‘aplausos’ ou ‘advertências’, ‘elogios’ ou ‘constrangimentos’. Ainda, por conta dos resultados alcançados, os diretores poderão ser



induzidos a assinarem ‘novos’ compromissos com a SMED/BH. Persistindo os resultados ‘ruins’, a SMED/BH poderá ‘advertir’ verbalmente e por escrito, podendo, inclusive, recomendar o afastamento ou mesmo a exoneração dos diretores e seus vices, como ocorrido na gestão escolar da unidade E5. Como exposto no capítulo quarto, a palavra ‘exoneração’ não aparece na legislação, mas, sim, ‘providências cabíveis’ (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 310/2014), o que na prática pode variar de uma simples advertência até uma intervenção mais drástica, culminando na exoneração. Enfim, a ‘responsabilização’ pelos resultados (bons ou ruins) da unidade escolar, atribuída à gestão escolar, é, na verdade, imputada exclusivamente aos diretores escolares e seus vices. Ainda, outras estratégias de controle (monitoramento) e de ingerência da SMED/BH sobre os diretores escolares, em meu entendimento, acontecem nos momentos das formações ofertadas pela própria SMED/BH, em encontros centralizados, regionalizados e localizados na própria unidade escolar.

Nessas formações, sistemáticas e/ou esporádicas, segundo os depoentes, as principais temáticas tratadas versaram sobre o ‘financeiro’ e a Caixa Escolar. Inclusive, para 66,6% dos depoentes, essas temáticas/assuntos se relacionam às principais atividades desenvolvidas pelos diretores escolares na gestão da escola. Questões relacionadas ao ‘financeiro’ e a Caixa Escolar são os assuntos/temáticas que figuram no rol dos principais assuntos pautados/tratados/deliberados nos Colegiados Escolares e nas Assembleias Escolares, como exposto no capítulo cinco desta tese. Do total de assuntos deliberados nos Colegiados Escolares, 86,1% referiam-se às temáticas exclusivas da Caixa Escolar (verbas, orçamentos, compras, locação, recursos federais e administração de funcionário); nas Assembleias Escolares o percentual foi de 37,5% de todos os assuntos deliberados, ficando atrás da temática do Calendário Escolar.

Ao se referirem às temáticas afins da Caixa Escolar, alguns depoentes relacionaram à gestão escolar a gestão empresarial, isto é, “(...) a escola, hoje, é como se fosse uma empresa (...) tem funcionários da Caixa Escolar que adoecem, saem de férias, têm que ser contratados, demitidos. Então isso tudo é função da Direção” (ENTREVISTA COM C.E7).

A transferência de mais recursos financeiros diretamente para a escola, somada às demandas por melhorias nos índices e resultados, em meu entendimento e também dos

depoentes, têm potencializado as ações de controle, fiscalização e monitoramento da SMED/BH sobre os diretores escolares, centralizando a gestão escolar em suas figuras. Assim, 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 (BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 262/2011; BELO HORIZONTE. PORTARIA SMED/BH N. 310/2014).

Assim, os diretores escolares (eleitos) e outros profissionais da escola envolvidos diretamente com a gestão da unidade escolar (os coordenadores, por exemplo) estariam sendo induzidos a organizarem a gestão escolar nos ‘moldes’ prescritos pela SMED/BH, secundarizando as construções mais participativas, coletivizadas e que envolveriam toda a comunidade escolar. Nesse sentido, entendo que o tipo de ‘participação’ promovido na gestão das escolas pesquisadas da RME/BH se aproxima mais do defendido no modelo gerencial e que este não tem contribuído para aprimorar os mecanismos de gestão escolar (democrática), visto que as decisões estão sendo tomadas fora do âmbito escolar e a ele são apresentadas sem muita negociação, restando escolher as melhores formas de implementá-las.

A questão principal que quero destacar é que a centralidade dada à figura do Diretor Escolar (intencional ou não, prevista ou não), como dito, tenderia a delegar às instâncias escolares instituídas de promoção da participação da comunidade escolar na gestão da escola um papel secundário, reforçando nelas o funcionamento *pro forma* (de referendo de decisões já tomadas), distanciando-se da perspectiva ‘participativa’ ensejada e sintetizada no supracitado parecer do CME/BH.

Dentre os assuntos mais pautados, tratados e decididos nas instâncias de ‘participação’ das unidades pesquisadas, as temáticas relativas à Caixa Escolar (Financeiro) são as que mais apareceram, seguido da temática ‘Calendário Escolar’. No geral, essas temáticas são incluídas nas pautas pelos diretores escolares, visto serem eles, por força de lei, que assumem a presidência tanto da Assembleia Escolar quanto do Colegiado Escolar e da Caixa Escolar. Isto permite inferir que os diretores escolares na RME/BH têm também controle sobre a agenda dessas instâncias escolares. Além disso, as temáticas identificadas, além de tantas outras, advêm da própria SMED/BH. Mesmo assim, identificamos que algumas temáticas de apreciação obrigatória pela comunidade escolar não figuraram no rol dos assuntos mais

discutidos e deliberados pelas unidades escolares, como por exemplo, o Projeto de Ação Pedagógica (PAP) e o Projeto Político-Pedagógico (PPP). Este último, em especial, por tratar da gestão escolar democrática ou da democratização da gestão, de acordo com o Parecer CME/BH n. 052/2002, deveria contar com a presença e a participação de todos da comunidade escolar no momento de sua elaboração. A grande maioria dos depoentes escolares (21 entrevistados ou 87,5%) informou que sua escola tinha o PPP, elaborado/construído prioritariamente pelo segmento escolar ‘trabalhadores em educação’ (diretores, coordenadores, professores e funcionários), com baixíssima presença e participação dos demais segmentos escolares – o segmento dos pais foi lembrado por três depoentes e o dos estudantes, somente por um depoente. Além disso, os registros escolares (Atas dos Colegiados Escolares e das Assembleias Escolares) informaram que essa temática (PPP) foi pouco abordada. Entre todos os assuntos deliberados identificados nos registros escolares, o PPP figurou em 1% das decisões tomadas nos Colegiados Escolares e em 5,1% das decisões tomadas pelas Assembleias Escolares. Essa baixa frequência de discussão do PPP nas unidades escolares também foi captada no *survey* da pesquisa Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil (GESTRADO, 2010) quando 44% dos 444 respondentes da RME/BH informaram que raramente discutem o PPP.

Apesar de cinco depoentes (D.E1, D.E8, C.E1, C.E6, CEI.E6), ou 20,8% do total, indicarem que quase todos os assuntos são discutidos (pautados/tratados) nas reuniões do Colegiado Escolar, os demais apontaram que existem alguns temas/assuntos que ainda não são tratados/pautados, tais como: questões pedagógicas, indicado por D.E2, D.E7, C.E3, C.E4 e C.E8 (20,8%); disciplina/indisciplina, indicado por D.E2, D.E3, D.E4, C.E4 e CEI.E4 (20,8%); violência, indicado por três depoentes (12,5%); Gestão de Pessoal e Relação Humana, Projeto Político-Pedagógico da Escola, Questões da Comunidade do entorno, Cotidiano escolar, cada um foi indicado por dois depoentes ou 8,3%. Todas os demais – Melhoria da aprendizagem, Organização escolar, Clima escolar, Participação dos pais nas reuniões, Regimento Escolar, Autonomia do Colegiado, Conteúdo ‘Sexualidade’ e Implantação do 1º Ciclo – foram citados, cada um, por um único depoente. E nas Assembleias Escolares, apesar de cinco depoentes (20,8%) – D.E1, C.E1, C.E6, CEI.E1, CEI.E6 – afirmarem que todos os assuntos/temas são tratados, 79,2% apontaram que essa instância de

participação ainda não aborda temas/assuntos importantes, como, por exemplo, a questão pedagógica da unidade escolar e a própria participação da comunidade na gestão escolar.

A partir dos registros escolares analisados e dos depoimentos, observamos que tanto os encontros dos Colegiados Escolares quanto o das Assembleias Escolares foram convocados seguindo ‘rituais’ e ‘procedimentos’ previamente estabelecidos pela SMED/BH. Como destacado, esses regulamentos são importantes e cumprem um papel importante na promoção da gestão democrática, entretanto, parece haver incongruências entre as próprias diretrizes legais e destas com as práticas escolares. Os registros escolares e os depoimentos revelam que esses encontros escolares das instâncias de participação estariam sendo convocados para ‘referendar’ decisões que eles mesmos efetivamente não teriam poder de alterá-las. Assim, a ‘participação’ efetivada nessas instâncias escolares se aproximaria, em meu entendimento, 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. Como advertira Spósito (2002), seria uma participação utilitarista, pois somente visa chamar a comunidade para ajudar/contribuir com a escola, mas sem transferir poder de decisão para a própria comunidade. Usando a tipificação de Pateman (1992), seria uma ‘pseudoparticipação’ ou, no máximo, uma participação parcial.

Assim, os Colegiados Escolares e as Assembleias Escolares das escolas pesquisadas tendem a se tornar espaços de apresentação de ‘prestação de contas’ do que foi feito, sem problematizar quem e quando se decidiu fazer, o que foi feito e que resultados foram alcançados; enfim, sem discutir a efetividade da decisão tomada. Nas palavras de Quirós (2006, p. 169), esse tipo de prestação de contas é tradicional porque é “(...) do tipo *memória anual*, na qual o governo menciona as políticas, os programas, suas boas intenções e uma lista de ‘intermináveis realizações’, mas sem fazer referência aos resultados concretos associados às atividades programadas e aos resultados alocados”. Nesse sentido, esses espaços escolares de participação estariam sendo acionados pelos diretores escolares – detentores de informações e, no geral, possuidores de um discurso estrategicamente elaborado – para endossar decisões tomadas, por eles mesmos ou pela SMED/BH, sem, no entanto, problematizar os resultados alcançados.

Se, por um lado, como observado por Cabral Neto (2010), algumas diretrizes (planos) de governo fazem referência ao princípio da gestão democrática das escolas, incentivando a participação da comunidade na gestão escolar, por outro, esses mesmos governos editam medidas com ênfase na gestão gerencial, promovendo o distanciamento do princípio (constitucional), ressignificando importantes conceitos, como o fazem com o da ‘participação’. Nesse sentido, a suposta desmobilização e despolitização da comunidade escolar poderiam advir, como também alertou Afonso (2010), justamente, da própria legislação (das diretrizes legais) que estaria excedendo nos procedimentos, contribuindo para a desvalorização da ‘participação’ e da ‘autonomia’ das unidades escolares. Aos poucos, vão induzindo a comunidade escolar a aceitar as mudanças sem grandes resistências ou oposições, sem problematizá-las. Nessa direção, encontramos na RME/BH sobreposições de regulamentos, uns apontando para a promoção da participação da comunidade escolar na gestão da escola, outros induzindo a mesma comunidade escolar a realizar um mero papel de fiscalizadora e não de ‘decisora’ das questões escolares, reduzindo, em meu entendimento, o âmbito de ação do Colegiado Escolar e da Assembleia Escolar.

Ao investigarmos a presença da comunidade escolar na gestão escolar, os depoentes escolares indicaram que os professores são os que mais se fazem presentes às reuniões do Colegiado Escolar, com o argumento principal de que estão dentro da escola, o horário favorece e são os que têm maior poder de verbalização nas reuniões (D.E6, D.E7, C.E5, C.E7, CEI.E5). Os segmentos que menos se fazem presentes, segundo a maioria dos depoentes, são o dos estudantes e o dos pais de estudantes.

Em relação à ausência dos estudantes, foram atribuídas as seguintes justificativas: desinteresse pessoal, imaturidade e rotatividade; reuniões pouco atrativas e burocráticas; desvinculação com os representados. Em relação aos pais, as principais justificativas apresentadas foram: horários dos encontros incompatíveis com outros afazeres; desinteresse e, em alguns casos, ‘descrença’ na participação. Essa baixa participação dos pais também foi captada no questionário do Avalia-BH 2013, aplicado aos professores. A maioria (51%) discordou da afirmativa apresentada no item 29, ‘Os pais estão sempre presentes nas reuniões e eventos da escola’. Apenas 5% dos respondentes manifestaram total concordância com a frase.

A baixa presença dos pais na unidade escolar também foi captada no *survey* da pesquisa Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil (GESTRADO, 2010), quando 70% dos respondentes no Brasil e 73,6% dos respondentes da RME/BH informaram que os pais dos estudantes não são participativos e nem contribuem para a gestão dos problemas cotidianos da unidade escolar. Além disso, os respondentes deste *survey*, no geral, consideram insatisfatório o acompanhamento dos pais nas atividades da unidade escolar (ANEXO 4).

Sobre as ausências e suas justificativas, as observações de Paro (2003) e Gutiérrez e Catani (2003) são pertinentes e atuais. Esses autores afirmam que a ‘participação’ da comunidade na gestão escolar não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva, e que coloca sempre a necessidade da previsão (e provisão) de mecanismos institucionais que incentivem práticas participativas dentro da escola. De acordo com Paro (2003), a baixa presença (participação) dos segmentos escolares na gestão escolar tem relação direta com condicionantes internos e externos que potencializam ou que criam obstáculos a essa participação. Com a exceção da depoente C.E3, de modo geral, os depoentes não problematizaram aspectos da organização interna (condicionantes internos) que poderiam potencializar ou dificultar a participação da comunidade na gestão escolar. No geral, os depoentes tendem a ‘justificar’ a baixa presença dos segmentos escolares mais pelos condicionantes externos do que internos. Como problematizado por Paro (2003), as condições de vida desfavoráveis da comunidade escolar não devem ser ignoradas pela escola. Ao contrário, concordando com o autor, a escola deveria envidar esforços no sentido de diminuir os efeitos desses obstáculos à presença e à participação da comunidade na gestão escolar, visto que ela pode ser tanto incentivada (potencializada) quanto obstaculizada.

O *survey* da pesquisa Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil (GESTRADO, 2010), no geral, evidenciou que a situação socioeconômica precária das famílias dos estudantes, bem como outras situações, interferem significativamente nas ações das escolas (ANEXO 5).

Ao cruzarmos (relacionarmos) as informações sobre o horário de realização das reuniões do Colegiado Escolar e das Assembleias Escolares com o número de membros da comunidade que se fizeram presentes, não encontramos indícios de que o primeiro aspecto influenciasse/determinasse o segundo. Isto é, por meio dos dados coletados e sintetizados, não

conseguimos perceber uma regularidade que nos permitisse inferir que a realização dos encontros em determinados dias e horários potencializasse/dificultasse mais a presença e participação da comunidade escolar.

Ademais, as diretrizes da SMED/BH e do CME/BH apontam que esses encontros escolares aconteçam em dias e horários que melhor favoreçam a presença e a participação da comunidade escolar. Essa aferição é de competência da própria unidade escolar. Nesse sentido, no geral, os dados coletados nas escolas indicam que os dias e horários não têm contribuído para promover e ampliar a presença da comunidade escolar. No Colegiado Escolar, somente 15,4% (33) das reuniões contaram com o quantitativo numérico de assinaturas igual ou superior ao previsto na sua composição. As demais (83%) ficaram abaixo. Em quatro não houve registro de assinaturas dos participantes. O *quorum* mínimo exigido de 50% dos representantes para a realização da reunião do Colegiado Escolar, como forma de dar mais legitimidade aos processos de discussão e de decisão, foi totalmente negligenciado em 15% dos encontros. Nas Assembleias Escolares, 35,6% dos encontros registrados (21 atas) foram realizados com *quorum* inferior ao estabelecido na legislação.

Apesar de não ter investigado mais detalhadamente as formas de coletas de assinaturas, os dados coletados permitem inferir que houve uma ‘baixa’ presença da comunidade na gestão das unidades da RME/BH, corroborando positivamente com a hipótese desta tese. No caso do Colegiado Escolar, em específico, entendo que tanto o Diretor Escolar (e Presidente do órgão) quanto os demais membros eleitos, pelo tempo de mandato, tinham ‘experiência’ suficiente para avaliar se as dinâmicas das reuniões, bem como os dias e horários, favoreciam ou não a ‘presença’ dos representantes da comunidade escolar, como prediz a legislação.

Para a maioria dos depoentes (58,3%), o principal papel do Colegiado Escolar é o de ‘auxiliar’ da Caixa Escolar; e para 30,5% dos depoentes, de auxiliar do Diretor Escolar. Isto é, os que se fazem presentes às reuniões do Colegiado Escolar têm se restringido a ‘referendar’ decisões que estão sendo tomadas em outros espaços da escola, como aprovar ‘Calendário Escolar’ elaborado pelo coletivo de professores de acordo com as determinações da SMED/BH, em que não há significativas possibilidades de alteração, senão apontar um ou outro aspecto referente ao recesso escolar. As questões relativas à Caixa Escolar também são

altamente prescritivas. As unidades escolares ‘decidem’ mais sobre qual a melhor estratégia para colocar em prática (realizar) as diretrizes da SMED/BH, sob a coordenação do Diretor Escolar.

Em meu entendimento, a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão se aproxima muito dos dois primeiros tipos de ‘participação’ elencados por Pateman (1992): a pseudoparticipação e a participação parcial. Nesses tipos de participação, haveria apenas a consulta por parte da autoridade competente, produzindo nos presentes a sensação de ‘participação’. Como dito, na ‘pseudoparticipação’ quem tem a autoridade permite que o ‘participante’ discuta e até questione as decisões tomadas, mas sem lhe atribuir poder de alterar o decidido. Por seu turno, no tipo ‘participação parcial’, o indivíduo, além de argumentar, até pode influenciar na decisão a ser tomada, mas não tem o poder efetivo de tomá-la – estar em posição de influenciar uma decisão não é o mesmo que estar em posição de tomá-la. No tipo ‘participação parcial’, duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes (PATEMAN, 1992). Esses dois tipos ‘identificados’ são os que mais se aproximam da ‘participação’ ensejada no modelo gerencial – fazer com que o indivíduo tenha a sensação de participar é uma estratégia usada para persuadi-lo na aceitação das decisões já tomadas e na sua manutenção dentro do grupo, da comunidade. Esses tipos de participação (pseudoparticipação e a participação parcial) tendem, em meu entendimento, contrariar a própria constituição dessas instâncias escolares e desvirtuar a razão de sua criação, qual seja, promover a presença e a participação da comunidade escolar na gestão escolar, com poder de decidir os rumos da escola.

Tanto a SMED/BH em relação às equipes gestoras das unidades escolares da RME/BH quanto destas para com a comunidade escolar criam a ‘sensação’ de que a comunidade escolar participa das decisões escolares. No limite, como dito por um depoente, ‘só não participa quem não quer’ cria a sensação de que os espaços de participação estão garantidos, existem, estão dados, mas as pessoas (da comunidade escolar, em geral) não querem participar, não aproveitam, não se fazem presentes nesses espaços. Há indícios nos depoimentos de que o segundo tipo de participação proposto por Pateman (1992) – participação parcial – estaria acontecendo em algumas situações que envolvem os professores, identificados como o



‘coletivo’ que discute e decide na escola. Mesmo nesse segundo tipo de participação, a decisão ou poder de decidir é de apenas alguns e não de toda a comunidade escolar.

As diretrizes<sup>92</sup> sintetizadas no Parecer CME/BH N. 052/2002 e na legislação específica sobre o Colegiado Escolar e a Assembleia Escolar tendem a se aproximar do terceiro tipo elencado por Pateman (1992), a ‘participação total’ – os presentes têm igual poder de influenciar e determinar o resultado final das decisões. Inclusive, parece ser esse o entendimento de 27,7% dos depoentes ao destacarem o caráter deliberativo do Colegiado Escolar nos assuntos referentes à vida escolar, como regulamentado.

Entretanto, essas instâncias escolares da RME/BH, como estão organizadas e funcionando, de acordo com os depoentes e os registros das próprias unidades escolares, com baixa presença dos segmentos dos escolares, não têm contribuído para potencializar e promover a participação da comunidade escolar na gestão da escola. Ainda, os tipos de ‘participação’ identificados nessas instâncias não estariam potencializando e nem criando predisposição (positiva) nos membros da comunidade escolar para participar da gestão. Assim, quanto menos os membros da comunidade escolar participam, menos capacitados eles se tornam para participar, contrariando as previsões de Pateman (1992) quando afirma que quanto mais os indivíduos participam com poder de influenciar e de decidir, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo.

Os dados coletados nas unidades escolares e nos depoimentos vão dando conta de que a presença e a participação da comunidade escolar na gestão das unidades escolares, além de ‘baixa’, estaria mais restrita a um segmento escolar – os trabalhadores em educação, distanciando-se de algumas diretrizes legais, como as destacadas no parecer do CME/BH. Isto se justificaria porque a legislação atual (portarias e resoluções da SMED/BH sob a vigência do PBHMR) é mais prescritiva em relação à gestão escolar, conforme mostrado no capítulo

---

<sup>92</sup> As regulamentações relativas ao Colegiado Escolar afirmam o seu caráter consultivo, normativo e deliberativo; estabelecem a paridade entre os segmentos escolares dos trabalhadores em educação, dos estudantes e pais/responsáveis de estudantes; introduzem a representação dos grupos comunitários do entorno da escola; e determinam a obrigatoriedade de realização de reuniões ordinárias mensais com o *quorum* mínimo de 50% dos seus membros titulares, entre outros aspectos. Em relação à Assembleia Escolar, afirmam a importância de se exigir a publicidade das convocações, das pautas (bem definidas) e das decisões, bem como a exigência de *quorum* mínimo para a sua instalação, independente de ser ordinária ou extraordinária. Em relação às eleições, reiteram a sua importância.

quatro, dando relevo mais à figura do Diretor e a uma política de resultados; por extensão, enfraquecendo e despolitizando a presença e participação da comunidade na gestão escolar.

Essa despolitização poderia estar sendo reforçada nos momentos deliberativos das instâncias de participação. De acordo com a maioria absoluta dos registros escolares identificados e analisados, os assuntos/temáticas são aprovados pelos que se fazem presentes sem explicitar os procedimentos usados para aferição da maioria – se houve votação e por quantos votos a decisão foi tomada. Isto ocorreu em 55,9% dos registros dos Colegiados Escolares e em 61,8% dos registros das Assembleias Escolares. No geral, os registros informam a ‘aprovação’, mas não dizem como ela foi tomada, não explicitam as dinâmicas usadas para aferição das posições (favoráveis, contrários e abstenções) dos presentes.

Esse tipo de registro de aprovação, quase sempre, em meu entendimento, se apresenta como *pro forma* de um ritual estabelecido, sem conflitos, sem disputas e, menos ainda, sem problematizar o princípio da maioria, o que pode levar a injustiças, como observado por Offe (1984b) e Pateman (1992). Ademais, como visto, a votação (as eleições) está presente nas correntes democráticas analisadas no primeiro capítulo desta tese, mas é valorizada de forma diferente. Por exemplo, para os liberais a eleição/votação são procedimentos finalistas; para os democratas deliberativos são provisórios, têm validade por certo período; e, por fim, para os participacionistas têm papel secundário, pois o mais importante é criar mecanismos participativos e democráticos nos espaços da vida cotidiana. A aposta dos participacionistas é que a própria experiência de participação desenvolveria e forjaria uma personalidade ‘democrática’, e quanto maior for o número de áreas de participação do indivíduo, maiores chances ele terá de continuar participando por conta do seu efeito cumulativo produzido.

Nesse sentido, os dados coletados nos registros escolares e nos depoimentos, em meu entendimento, somados à forte ingerência da SMED/BH em relação às unidades escolares, reforçam a nossa hipótese de que o PBHMR centraliza a gestão escolar na figura do Diretor Escolar, trazendo como consequência direta a baixíssima presença e participação da comunidade escolar na elaboração (feitura) dos principais documentos norteadores da gestão escolar (Plano de Governo, Plano de Metas e Projeto Político-Pedagógico) e nas instâncias instituídas de participação da comunidade escolar (Colegiado Escolar e Assembleia Escolar). Reforçam, ainda, a hipótese deste estudo o fato de que as principais decisões que afetam a

comunidade escolar estarem sendo tomadas fora da escola, de cima para baixo, da SMED/BH para as escolas, portanto, sem a participação da comunidade escolar, que estaria submetida a ela.

Ademais, os dados dão pistas importantes de que a perspectiva liberal de democracia (e participação) tem se feito mais presente na RME/BH, pelo menos nas unidades pesquisadas. Distanciando-se, assim, fortemente da perspectiva da democracia participativa identificada em vários regulamentos, em especial no Parecer CME/BH n. 052/2002, onde o mais importante é a ‘participação’ dos cidadãos (diretamente ou, ainda, por representação) nas decisões. Para os participacionistas, por mais complexa que seja a sociedade, é possível (e fundamental) transferir alguma capacidade decisória (efetiva) do topo para a base.

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 e as práticas construídas no interior das próprias escolas podem transformar essas importantes instâncias de participação em espaços ‘burocratizados’, afastando-se dos seus propósitos iniciais.

Ademais, entendo que, muitas vezes, a quantidade de atividades que englobam o fazer do Diretor Escolar (administrativas, financeiras e pedagógicas) e o fato de ele acumular a presidência das instâncias de representação da comunidade escolar (Colegiado Escolar e Assembleia Escolar) estariam induzindo-o a organizar esses espaços mais para ajudá-lo, distanciando-se do sentido principal para o qual elas foram instituídas na RME/BH.

Se em nosso estudo identificamos uma forte ingerência da SMED/BH sobre os diretores escolares e a gestão escolar, outros estudos poderiam ser realizados visando investigar aspectos que escapam a essa ingerência, a essa padronização trazida pelo PBHMR. Vários depoentes apontaram que as instâncias escolares de participação da comunidade escolar ainda não discutem temas importantes para a gestão escolar. E por que não o fazem? O que estaria impedindo as unidades escolares de discutirem temas/assuntos mais específicos de sua realidade? Se, por um lado, há forte ‘ingerência’ da SMED/BH sobre a gestão escolar, por outro, há também diretrizes na própria RME/BH que apontam para a maior participação da comunidade na gestão escolar, como as sintetizadas no Parecer CME/BH n. 052/2002. Este

estudo identificou o enfraquecimento das instâncias escolares de participação nas unidades escolares pesquisadas. E nas demais? O que acontece? Há resistências? Como isso ocorre?

Enfim, entendo que, apesar da coexistência de regulamentações (mais favoráveis e menos favoráveis) à promoção da participação da comunidade escolar na gestão escolar e de toda a ingerência da SMED/BH, haveria margem para as escolas e os diretores escolares imprimirem suas particularidades e se posicionarem frente ao ‘novo’ modelo de gestão gerencial em curso na gestão pública de Belo Horizonte. Como visto, são nos espaços concretos que se manifestam os condicionantes e efeitos decisivos da política, onde interagem atores com diferentes interesses, crenças e valores (SIMAN, 2005). Mais do que isso, competiria a esses diversos atores locais interpretar as leis, as regras, as regulamentações, pois elas não podem prever tudo e precisam ser interpretadas – precisam ser adaptadas perpetuamente em função das situações e dos objetivos (BARROSO, 2005).

No geral, nas escolas pesquisadas, a partir dos registros escolares e dos depoentes, a tendência maior foi de ‘restrição’ (voluntária ou não; imposta ou não; deliberada ou não) à participação da comunidade escolar na gestão escolar, convocando-a de tempos em tempos a ‘colaborar’ com a gestão e não de convocá-la mais rotineiramente para decidir (participação total) os rumos da escola.

Em meu entendimento, esta tese cumpre o papel importante de convidar as unidades escolares da RME/BH a problematizarem os tipos de participação que estão sendo construídos internamente em cada unidade escolar e na RME/BH e de como esses tipos de participação contribuem (ou não) para a democratização da gestão escolar e ampliação da participação da comunidade escolar na gestão da escola. Ainda, entendo que essas discussões, para serem mais honestas com o propósito inicial, devem contar necessariamente com a presença e a participação de todos aqueles que compõem a comunidade escolar na RME/BH.

Nesse sentido, a pergunta ‘há espaços para a participação da comunidade escolar na gestão escolar?’ precisa ser cotidianamente posta e repostada. Nas escolas pesquisadas, há fortes indícios de que a participação da comunidade escolar estaria ‘enfraquecendo’ se considerarmos como referência o terceiro tipo de participação (participação total) elencado por Pateman (1992), mas, concomitantemente, estaria ‘aumentando’ se considerarmos os

outros tipos (pseudoparticipação e participação parcial). Estes, ademais, são os defendidos pelo modelo gerencial, pelo PBHMR.

## Referências

ABERS, Rebeca; KECK, Margaret. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan.-abr. 2008.

ABRANCHES, Sérgio H. *et al.* **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ABREU, Ramon Correa de. **Famílias de camadas populares e programa Escola Plural**: as lógicas de uma relação. 2002. 171f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

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.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 173-200.

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. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2013.

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.

ALBUQUERQUE, Eugênia Morais de. **A implementação do Programa Gestão Nota 10 no Sistema Municipal de Educação de Mossoró/RN (2005-2009)**. 2010. 145f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

ARAÚJO, Adilson César de. **Gestão, avaliação e qualidade da Educação**: contradições e mediações entre políticas públicas e prática escolar no Distrito Federal. 2011. 269f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

ARAÚJO, Cícero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 157-169.

ARAÚJO, Suêldes de; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, jan.-mar. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n70/v19n70a06.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

AUGUSTO, Maria Helena; OLIVEIRA, Dalila Andrade. O desafio da inspeção escolar e a obrigação de resultados em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 27, n. 2, p. 307-320, maio-ago. 2011.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 1, n. 2, p. 18-43, jul.-dez. 1999.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, Revista de Cultura Política, São Paulo, n. 49, p. 17-45, 2000.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de porto Alegre e Belo Horizonte. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *In*: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, n. esp. Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França, p. 16-39, mar. 2005.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. v. 1. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 35-44.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, p. 443-464, 2007a.

AVRITZER, Leonardo (Org). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007b.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 7 jul. 2010.

BARAÚNA, Rosemeire Silva. **Autonomia Monitorada**: o Fundescola e a gestão da Educação Municipal. 2009. 168f. Dissertação (Mestrado Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

BARROSO, João. **Autonomia e gestão das escolas**. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, 1998.

BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. *In*: BARROSO, J. (Org.). **A escola pública**: regulação, desregulação, privatização. Porto: Edições Asa, 2003. p. 19-48. (Coleção Em foco)

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 7 jul. 2010.

BASTOS, João Baptista. Gestão Democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. *In*: BASTOS, João Baptista (Org.). **Gestão democrática**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, SEPE, 2002. p. 7-30.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Educação. Parecer n. 052/2002. 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. 057/2002. 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. Decreto Municipal n. 13.379, de 12 de novembro de 2008. Regulamenta o art. 3º da Lei n. 9.232, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 13 nov. 2008, ano XIV, n. 3.219.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 11.834, de 15 de outubro de 2004. Dispõe sobre eleições de Diretor e Vice-Diretor de escola da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte, prevista na Lei n. 5.796, de 10 de outubro de 1990 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 16 out 2004, ano X, n. 2.222.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 12.531, de 13 novembro de 2006. Dispõe sobre o processo eleitoral para a escolha da Direção das escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 14 de novembro de 2006, ano XII, n. 2.726.



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 Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 12 de novembro de 2008, ano XIV, n. 3.218.

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. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=996761>>. Acesso em: 7 jun. 2008.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 14.628, de 04 de novembro de 2011. Regulamenta o processo eleitoral para a escolha de Diretores e Vice-Diretores das Unidades Escolares da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 5 de novembro de 2011, ano XVII, n. 3.944.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal n. 6.274, de 13 de junho de 1989. Institui o Colegiado de Escola nas Unidades de Ensino da Rede Municipal e dispõe sobre sua organização. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em: 7 jun. 2008.

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.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 7.543, de 30 de junho de 1998. Cria o Sistema Municipal de Ensino e o Conselho Municipal de Educação da cidade de Belo Horizonte. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em: 11 jun. 2008.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 8.679, de 11 de novembro de 2003. Cria as Unidades Municipais de Educação Infantil e o cargo de Educador Infantil, altera as leis n. 7.235/96 e 7.577/98 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 12 de novembro de 2003, ano IX, n. 1.994.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 9.232, de 24 de julho de 2006. Concede reajustes remuneratórios para os servidores públicos ocupantes de cargos públicos efetivos integrantes do Plano de Carreira da Área de Atividades de Educação, instituído na Lei n. 7.235/96, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 24 de julho de 2006, ano XII, n. 2.653.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 10.523, de 24 de agosto de 2012. Cria a função pública de Gestor Administrativo e Financeiro Escolar. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 25 de agosto de 2012, ano XVIII, n. 4.140.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 10.380, de 9 de janeiro de 2012. Altera a Lei n. 3.726/84, que regulamenta as Caixas Escolares das Escolas Municipais de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 10 de janeiro de 2012, ano XVIII, n. 3.986.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 10.572, de 13 de dezembro de 2012. Transforma o cargo público efetivo de educador infantil no cargo público efetivo de professor para a educação infantil e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, 14 de dezembro de 2012, ano XVIII, n. 4.213.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. *Site* oficial: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>.

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. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte, v. 2, n. 1, 2009.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Administração. Portaria SMED/SMAD n. 008/1997. Dispõe critérios para a organização do Quadro de Pessoal das Unidades Escolares da Rede Municipal. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 3 de dezembro de 1997, ano III, n. 537.

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

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. **OFÍCIO SMED/EXTER/1813/2011**, de 28 de dezembro de 2011.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED/BH n. 062/2002. 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. 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. 063/2002. Estabelece normas complementares para a realização das eleições para Diretor e Vice-Diretor das unidades escolares da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte em 2002. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 12 de setembro de 2002, ano VIII, n. 1.704. 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. 201/2004. Estabelece normas complementares para a realização do processo eleitoral para Diretor e Vice-Diretor das Unidades Escolares da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte em 2004. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 20 de outubro de 2004, ano X, n. 2.224.

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 Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 16 de novembro de 2006, ano XII, n. 2.727. 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. 064/2008. Dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 13 de novembro de 2008, ano XIV, n. 3.219. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=986695>>. Acesso em: 13 nov. 2008.

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 Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 11 de novembro de 2011, ano XVII, n. 3.948.

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 Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 14 de novembro de 2014, ano XX, n. 4.683.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SMED/BH n. 001/2005. Regulamenta o funcionamento do Colegiado nas Escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 15 de junho de 2005, ano XI, n. 2.381. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DomDia>>. Acesso em: 3 nov. 2008.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SMED/BH n. 001/2012. Regulamenta o funcionamento do Colegiado nas Escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 10 de janeiro de 2012, ano XVIII, n. 3.986. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DomDia>>. Acesso em: 3 nov. 2008.

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

BELO HORIZONTE. A cidade que queremos, 2009. Disponível em: <<https://bhmetasereultados.pbh.gov.br/content/planejamento-estrategico-2030>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

BELO HORIZONTE. Relatório de prestação de contas 2013. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=150418&pIdPlc=&app=salanoticias>>. Acesso em: 7 jan. 2015.

BOBBIO, Norberto. Democracia. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gian Franco (Orgs.). **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 1986. p. 319-329.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

BOY, Lídia Campos Gomes. **Trabalho coletivo entre docentes em escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte**: concepções, permanências e rupturas. 2011. 264f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

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.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>>. Acesso em: 10 out. 2008.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 5 maio 2013.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

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.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998a. p. 21-38.

BROOKE, Nigel (Org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010.

BRUNO, Lúcia. Gestão da Educação: onde procurar o democrático? *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Orgs.). **Política e gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 17-38.

BUENO, M. S. S. O Banco Mundial e modelos de gestão educativa para a América Latina. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 102, p. 445-466, maio-ago. 2004.

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.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312, jul.-dez. 1997. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-294X1997000200005>>. Acesso em: 7 jan. 2014.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. 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. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302011000300008>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

CABRAL NETO, Antônio. Gestão democrática: um estudo em escolas de Educação Básica no Brasil. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Lívia Fraga (Orgs.). **Trabalho na Educação Básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010. p. 257-284.

CARNEIRO, Gláucia Conceição. **O oficial-alternativo: interfaces entre o discurso das protagonistas das mudanças e o discurso da Escola Plural**. 2002. 187f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

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. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: dia jun. 2010.

CASTRO, Maria Céres Pimenta Spínola. Escola Plural: a função de uma utopia. **Anais 23ª Reunião Anual da ANPED**, 24 a 28 de setembro de 2000, Caxambu, MG. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/te13.PDF>>. Acesso em: 9 set. 2011.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 2001.

COELHO, Vera Schattan R. P. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? *In*: COELHO, Vera S. R. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 255-269.

COSTA, Frederico Lustosa da. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**, [S.l.], v. 44, n. 2, p. 239-270, jan. 2010a. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6924>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010b.

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, jan.-jun. 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, Vanda Maria Ribeiro. Teoria democrática e conselhos de política social. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). **Política social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 87-111.

COSTA, Vânia Maria do Rego Silva. **Participação dos pais de alunos no conselho escolar: uma conquista no processo de gestão democrática ou uma concessão das direções eleitas**. 2002. 147f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/pesquisa/bbe-online/det.asp?cod=51612&type=M>>.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. *In*: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. p. 11-39.

CUNHA, Eleonora Schettini M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescentes no Nordeste. *In*: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 135-161.

CURY, C. R. J. “Gestão democrática” da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul.-dez. 2002.

DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas (Coord. Geral); BATISTA, José Rodrigues (Coord. Banco de Dados). **Avaliação da implementação do Projeto Político-Pedagógico Escola Plural**. Belo Horizonte: GAME / FaE / UFMG, 2000.

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

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 321-337, jul.-dez. 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil; limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 6 jul. 2010.

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

DRYZEK, John S. **Democracy in Capitalist Times**. Ideals, Limits and Struggles. New York: Oxford University Press, 1996.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 41-62.

DUARTE, Adriana M. Cancelli; BARTOLOZZI, Eliza. Política e gestão educacional: uma análise dos dados da pesquisa “Trabalho docente na Educação Básica do Brasil”. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Lívia Fraga (Orgs.). **Trabalho na Educação Básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010. p. 231-256.

DUARTE, Adriana M. Cancelli. Tendências das reformas educacionais da América Latina para a Educação Básica nas décadas de 1980 e 1990. In: FARIA FILHO, L. M.; NASCIMENTO, C. V.; SANTOS, M. L. (Orgs.). **Reformas educacionais no Brasil: democratização e qualidade da escola pública**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2010. p. 161-185.

ESCOSTEGUY, Silvana Maria Ramos. **O processo de escolha de Dirigentes Escolares e seus reflexos na Gestão Municipal de Novo Hamburgo/RS (2001-2009)**. 2011. 175f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2011.

FARDIN, Vinícius Luciano. **Tecendo análises sobre o trabalho docente nos ciclos de formação da Escola Plural**. 2003. 259f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

FARIA, Cláudia Feres. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul.** 2005. 265f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas, Sociologia e Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FARIA, Cláudia Feres. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. *In*: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007. p. 353-378.

FARIA, Cláudia Feres. **O debate sobre participação nas instituições participativas: quais distinções analíticas importam?** Versão preliminar apresentada ao 32º Congresso Anual da ANPOCS, de 27 a 31 de outubro de 2008.

FERNANDES, Gounnerson Luiz. **Participação do Diretor de escola da Prefeitura de Belo Horizonte no desenvolvimento da Escola Plural.** 2002. 137f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2002.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set.-dez. 1986.

FONSECA, José Luiz Saldanha da. **Avaliação da aprendizagem na Escola Plural: o que ocorre na prática?** 2003. 99f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

FREITAS, Elias José Lopes. **A implementação da política Escola Plural: as representações dos pais sobre seus princípios de avaliação.** 2000. 144f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação e Gestão Democrática na regulação da Educação Básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 501-521, maio-ago. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: dia jun. 2010.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Relatório Final do Planejamento Estratégico.** Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte. Nova Lima: FDC, 2010.

GESTRADO. Pesquisa 'Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil'. 2010. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/index.php?pg=pesquisas>>. Acesso em: 6 jan. 2013. Ou, ainda, em: <[http://www.trabalhodocente.net.br/images/publicacoes/28/SinopseSurveyNacional\\_TDEBB\\_Gestrado.pdf](http://www.trabalhodocente.net.br/images/publicacoes/28/SinopseSurveyNacional_TDEBB_Gestrado.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

GIDDENS, Anthony. **Em defesa da sociologia: ensaios, interpretações e trélicas.** São Paulo: Editora da UNESP, 2001.



GHANEM, Elie. Educação e participação no Brasil: um retrato aproximativo de trabalhos entre 1995 e 2003. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 161-188, jan.-abr. 2004.

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. 187f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 257-283, jul.-dez. 2004.

GUTIÉRREZ, Gustavo Luís; CATANI, Afrânio Mendes. Participação e Gestão Escolar: conceitos e potencialidades. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 59-76.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa. Trad. Bruno Oliveira Maciel. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, Belo Horizonte, ano 1, p. 17-78, jan.-mar. 2007.

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.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. **Educação: Teoria e Prática**, v. 21, n. 38, p. 59-77, out.-dez. 2011. Disponível em: <[http://www.ufpel.edu.br/fae/ppge/arquivos/File/alvaro\\_hypolito/hypolito.pdf](http://www.ufpel.edu.br/fae/ppge/arquivos/File/alvaro_hypolito/hypolito.pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2010.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr.-jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. São Paulo: Alínea, 2004.

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

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990**: uma perspectiva histórico sociológica. São Paulo: Editora Xamã, 2008.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 109, p. 673-704, set.-dez. 2006.

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado. Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 67, p. 112-149, ago. 1999.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela Castello. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092006000100003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092006000100003&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 12 jan. 2008.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em Ciências Humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LIMA, Licínio C. A Gestão Democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, 2014.

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.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 2 mar. 2008.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 29, p. 5-34, 1995. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2008.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: LaPPlane/FE, Unicamp, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-193, fev. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000100009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 30 out. 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 1º sem. 2005.

MINAS GERAIS. CHOQUE DE GESTÃO. Disponível em <<http://www.planejamento.mg.gov.br/publicacoes/31-menu-central/estrategia-de-governo/104-choque-de-gestao>> Acesso em: 6 jan. 2014.

MIRANDA, Glauro Vasques de. Experiência de gestão na Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 157-176.

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.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: <[http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise\\_de\\_conteudo\\_moraes.html](http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

MORAIS, Pauleany Simões de. **As relações de poder na gestão da Escola Estadual Presidente Kennedy em Natal/RN: as ações decisórias dos órgãos colegiados - o conselho de escola e o caixa escolar**. 2012. 415f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 31-61, out.-dez. 1987.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação da Administração Pública**: eficiência, eficácia e efetividade. São Paulo: FUNDAP, 1990.

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.

OFFE, Clauss. A ingovernabilidade: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. *In*: \_\_\_\_\_. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984a. p. 236-260.

OFFE, Clauss. Legitimação política por decisão majoritária. *In*: \_\_\_\_\_. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984b. p. 314-354.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. Mudança na organização e na gestão do trabalho na escola. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Orgs.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 125-143.

\_\_\_\_\_. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 89, p. 1.107-1.144, set.-dez. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 7 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, out. 2005.

\_\_\_\_\_. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 44, p. 209-227, dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Política educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio-ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. *In*: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Orgs.). **Política e gestão da Educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 107-145.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Trad. Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 4. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática na escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

PATEMAN, Carole. **Representação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1989.

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

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan.-mar. 2005. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol45-num1-2005/administracao-publica-brasileira-entre-gerencialismo-gestao-social>>.

PEREIRA, Maria Cristina Olandim. **A participação da comunidade na implantação do programa Escola Plural**. 2002. 128f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

PEREIRA, Rosária de Pompéia Martins. **As novas formas de gestão das políticas públicas participativas: a política municipal de Educação Infantil da cidade de Belo Horizonte: um estudo de caso**. 2003. 148f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas, Sociologia e Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Políticas públicas e gestão da Educação em tempos de redefinição do papel do Estado**. 2008. Disponível em: <[http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao\\_gestao/modulo1/pol%EDtic as\\_publicas\\_e%20gestao\\_da\\_educacao\\_veraperoni.pdf](http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_gestao/modulo1/pol%EDtic as_publicas_e%20gestao_da_educacao_veraperoni.pdf) Peroni>. Acesso em: 7 jul. 2010.

PINTO, Mércia de Figueiredo Noronha. **O trabalho docente na educação infantil pública em Belo Horizonte**. 2009. 192f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

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

QUIRÓS, Mario Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006. p. 165-216.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciência Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

REVISTA EM REDE. Publicação do SINDREDEBH, Belo Horizonte, n. 2, fev. 2015.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

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.

RODRIGUES, Neidson. A democratização da escola: novos caminhos. **Revista ANDE**, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 42-48, 1983.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 2. ed. Trad. Ciro Mioranza. São Paulo: Editora Escala, 2008. (Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal, 13)

RUA, Maria das Graças. **Monitoramento e avaliação de políticas públicas, programas e projetos governamentais**. Texto Básico, Mimeo, 2007a.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. 2007b. Disponível em: <http://estadoedemocracia.blogspot.com/2007/08/analise-de-politicas-publicas-conceitos.html>. Acesso em: 6 jan. 2014.

SANI, Giacomo. Participação política. *In*: BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1977. p. 888-890.

SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil – Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS).

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. A gestão da Educação, regulação social e parceria público-privada. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande-MS**, n. 29, p. 29-39, jan.-jun. 2010.

SARUBI, Érica Rocha. **Reformas educacionais e Gestão Democrática: repercussões no trabalho dos Diretores nas escolas municipais de Belo Horizonte**. 2008. 192f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na Reforma do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, 103)

SILVA, Luís Gustavo Alexandre da; ALVES, Miriam Fábila. Gerencialismo na escola pública: contradições e desafios concernentes à gestão, à autonomia e à organização do trabalho escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 28, n. 3, p. 665-681, set.-dez. 2012.

SILVA, Luiz Fernando da. **Grupos Comunitários nos Colegiados escolares: entre o 'instituído' e o 'realizado'**. A experiência de duas escolas públicas municipais de Belo Horizonte. 2010. 264f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SILVA, Vera Alice Cardoso. Reflexões sobre aspectos políticos de políticas públicas. **Pensar BH – Política Social**, Belo Horizonte, v. 14, p. 26-30, dez. 2005-fev. 2006.

SIMAN, Ângela. **Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. 2005. 349f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

SIMÕES, Solange; PEREIRA, Maria Aparecida Machado. A arte e a ciência de fazer perguntas. Aspectos cognitivos da metodologia *survey* e a construção do questionário. *In*: AGUIAR, Neuma. **Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009. p. 241-261.

SINDREDE-BH. Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte. Disponível em: <[http://www.redebh.com.br/wa\\_files/Jornal\\_20da\\_20Rede.pdf](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.

SOARES, José Francisco (Coord.). **Escola eficaz: um estudo de caso em três escolas públicas de ensino do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: GAME/FaE/UFMG, 2002.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2006. 300f. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SPOSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. *In*: BASTOS, João Baptista (Org.). **Gestão democrática**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, SEPE, 2002. p. 45-56.

TAQUES, Mariana Fonseca. **O PDE-Escola nas escolas da rede estadual do Paraná: entre o gerenciamento e as possibilidades democráticas**. 2011. 202f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. O que foi feito do colegiado de escola em Minas Gerais? (1983-1999). **Caderno de Resumo do V Congresso de Ciências Humanas, Letras e Artes das IFES Mineiras**, 2001, Ouro Preto - MG, v. 1, p. 157.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Trad. Maria Luíza Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, Dossiê O Futuro da Representação, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 12 jan. 2008.

VALADARES, Juarez Melgaço. **Escola Plural**. 2008. 199f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

VALENTE, Lúcia de Fátima. **Permanências e mudanças na Organização do Trabalho Escolar nas Geraes: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-Escola**. 2011. 203f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1992. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 49)

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

YOUNG, Iris. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, Dossiê O Futuro da Representação, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

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.



## APÊNDICE 1

## PERFIL (QUESTIONÁRIO)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**



Gostaríamos, inicialmente, de saber algumas informações sobre você e sua experiência profissional. Essas questões nos permitem conhecer melhor o perfil dos responsáveis pela gestão escolar na Rede Municipal de Belo Horizonte.

**1. (Para todos) Sexo.**

- (A) Masculino.  
 (B) Feminino.

**2. (Para todos) Qual é o seu nível de escolaridade completo?**

- (A) Ensino Fundamental.  
 (B) Ensino Médio.  
 (C) Ensino Superior – Pedagogia.  
 (D) Ensino Superior – Licenciatura.  
 (E) Ensino Superior – outros.  
 (F) Especialização. (*mínimo de 360 horas*)  
 (G) Mestrado.  
 (H) Doutorado ou posterior.

**3. (Para todos) Em que ano você nasceu?**

Ano de nascimento:

**4. (Para todos) De acordo com as categorias do IBGE, como você se considera?**

- (A) Branco(a).  
 (B) Pardo(a).  
 (C) Preto(a).  
 (D) Amarelo(a).  
 (E) Indígena.

**5. (Para todos) Há quanto tempo você leciona (trabalha na educação), considerando também seu trabalho em outras escolas?**

- (A) Há menos de 1 ano.  
 (B) Entre 1 e 5 anos.  
 (C) Entre 6 e 10 anos.  
 (D) Entre 11 e 15 anos.  
 (E) Entre 16 e 20 anos.  
 (F) Há mais de 21 anos.

**6. (Para Diretores) Há quanto tempo você é Diretor(a), considerando também a gestão em outras escolas?**

- (A) Há menos de 1 ano.
- (B) Entre 1 e 5 anos.
- (C) Entre 6 e 10 anos.
- (D) Entre 11 e 15 anos.
- (E) Entre 16 e 20 anos.
- (F) Há mais de 21 anos.

**6.a (Para Diretores) Há quanto tempo você é Diretor(a) nesta escola?**

- (A) Há menos de 1 ano.
- (B) Entre 1 e 5 anos.
- (C) Entre 6 e 10 anos.
- (D) Entre 11 e 15 anos.
- (E) Entre 16 e 20 anos.
- (F) Há mais de 21 anos.

**6.b (Para Coordenadores Escolares) Há quanto tempo você leciona NESTA escola?**

- (A) Há menos de 1 ano.
- (B) Entre 1 e 5 anos.
- (C) Entre 6 e 10 anos.
- (D) Entre 11 e 15 anos.
- (E) Entre 16 e 20 anos.
- (F) Há mais de 21 anos.

**6.c (Para GERED/SMED) Há quanto tempo você está na gestão da educação de Belo Horizonte?**

- (A) Há menos de 1 ano.
- (B) Entre 1 e 5 anos.
- (C) Entre 6 e 10 anos.
- (D) Entre 11 e 15 anos.
- (E) Entre 16 e 20 anos.
- (F) Há mais de 21 anos.

**7. (Para Todos) Você exerce alguma outra atividade remunerada?**

- (A) Sim, também sou professor(a) nesta escola.
- (B) Sim, sou professor(a) em outra escola.
- (C) Sim, uma atividade fora do magistério.
- (D) Não.

**8. (Para Todos) Você costuma levar alguma atividade do seu trabalho para realizar em casa?**

- (A) Frequentemente
- (B) Raramente
- (C) Nunca

**9. (Para Todos) Quantas horas semanais você dedica, em casa, a essas atividades?**

horas.

## APÊNDICE 2

### ROTEIRO: ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

**1 = PERFIL DOS ENTREVISTADOS.** As questões foram apresentadas em folha avulsa (APÊNDICE 1).

**2 = TEMPO NA RME/BH/NA ESCOLA/GERED/SMED**

Em que ano você entrou na RME/BH?

Há quanto tempo você está nesta escola/na GERED/SMED? E na função/cargo atual?

**3 = EXPERIÊNCIA ATUAL/ANTERIOR (Gestão Escolar/GERED/SMED)**

Antes de ser Diretor/coordenador/gestor na RME/BH, você assumiu alguma função na gestão escolar (Diretor/coordenador)? Qual cargo/função? Quando? Em que ano(s)? Onde? Nesta escola? Nesta Rede? Ou é sua primeira experiência na coordenação/direção/GERED/SMED?

**4 = MOTIVAÇÃO PARA OCUPAR O CARGO/FUNÇÃO ATUAL (Escola/GERED/SMED)**

Por que você resolveu se candidatar ao cargo/função... (ocupação atual do/a entrevistado/a)? Como se deu o processo de escolha/eleição?

**5 = ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NA RME/BH**

A partir da sua experiência, por favor, descreva como a gestão escolar está organizada? Quem participa da gestão?

**6 = PAPEL DO COLEGIADO ESCOLAR NA GESTÃO ESCOLAR NA RME/BH**

Qual o papel do Colegiado? Quais temáticas/assuntos mais discutidos e deliberados? Que outros assuntos deveriam ser ‘discutidos’ no Colegiado Escolar e que ainda não são? Quem mais participa das reuniões? Por quê? Quem menos participa? Por quê? E por que você considera que os demais membros da comunidade não participam como deveriam? O que dificulta essa participação? Sempre foi assim?

**7 = PAPEL DA ASSEMBLEIA ESCOLAR**

Em relação às Assembleias Escolares, quais temáticas mais discutidas e deliberadas? Que outras deveriam ser ‘discutidas’ nas assembleias escolares e que ainda não são?

**8 = ATIVIDADES DA EQUIPE GESTORA DA UNIDADE ESCOLAR**

Quais as principais atividades realizadas pela Equipe Gestora da Escola?

**9 = FORMAÇÃO DA EQUIPE GESTORA**

A equipe gestora da escola participa/participou de alguma formação específica para desempenhar as funções de gestores? Quando? Quem promove? Quais temáticas? Esse(s) curso(s) contribuiu(íram) para o trabalho da gestão?

**10 = PLANEJAMENTO ESCOLAR: Plano de Metas**

A(s) escola(s) tem(têm) Plano de Metas? Como foi(foram) construído(s)? Quando? Por quem? Como a equipe gestora se apropria desse Plano de Metas? Quais pontos desse Plano de

Metas você destacaria como sendo de difícil implementação? Por quê? E os pontos mais fáceis? Por quê? Você se sente responsável pelo cumprimento do Plano de Metas traçado para a(s) escola(s)? Por quê? E os demais membros da equipe gestora? Eles se sentem responsáveis pelo cumprimento do Plano de Metas? Por quê? Como isso se expressa na escola?

#### **11 = RELAÇÃO ENTRE ESCOLA E SMED/GERED (E VICE-VERSA)**

Descreva como se dão as relações entre a gestão escolar e a GERED/SMED? Que tipo de demandas você recebe? Como você responde?

#### **12 = AVALIAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR**

A gestão desta escola é avaliada? Quando? Por quem? Como a gestão escolar foi avaliada em 2013? Quais pontos positivos foram destacados nessa avaliação? E os pontos negativos? Qual a sua opinião sobre a avaliação da gestão? Quem mais exige da equipe gestora? Por quê?

#### **13 = CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO**

O trabalho da equipe gestora é controlado? Por quem? Como? A equipe gestora é responsabilizada pelos resultados? Por quem? Como isso se dá?

#### **14 = PERMANÊNCIA E MUDANÇAS NA GESTÃO ESCOLAR**

Considerando sua experiência na RME/BH, que semelhanças e diferenças você destacaria na gestão das escolas nos dias atuais e há dez anos? O que permanece... O que muda... Para você, qual seria a 'causa' principal da(s) mudança(s)? Na relação com a GERED e a SMED, como era? O que alterou?

#### **15 = PROGRAMA BH METAS E RESULTADOS**

Qual a sua opinião sobre o Programa BH Metas e Resultados? Quais as contribuições que ele traz? Quais as dificuldades que ele cria? Como esse programa interfere na construção da gestão escolar?

#### **16= NOVOS PONTOS**

Para encerrar a nossa entrevista, você gostaria de acrescentar algum aspecto sobre a Gestão da Escola e sobre sua experiência que ainda não foi abordado?

## APÊNDICE 3

## SÍNTESE DOS REGISTROS ESCOLARES

E.M. _____ REGIONAL _____ ANO _____						
Síntese da Ata da ( ) Assembleia Escolar ( ) Reunião do Colegiado Escolar						
Meses	Dia, Horário e Dia da Semana	TIPO		Total Assinaturas Postadas	Assuntos Pautados (AP) Tratados (AT)	Decisões tomadas (DT) Formas de Decidir (FD)
		ORD	EXT			
Janeiro						
Fevereiro						
Março						
Abril						
Maio						
Junho						
Julho						
Agosto						
Setembro						
Outubro						
Novembro						
Dezembro						

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas ....

## APÊNDICE 4

Dados coletados nos Livros de Atas das Reuniões dos Colegiados Escolares da RME/BH em 2013

ASPECTOS IDENTIFICADOS		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	TOTAL 100%	8Escol 100%
Quantidade de Atas Registradas		17 100%	24 100%	16 100%	26 100%	23 100%	23 100%	62 100%	23 100%	214 100%	8 Esc 100%
Quantidade de Membros do Colegiado Escolar		15	10	19	13	16	10	10	9	8Esc 100%	
HORÁRIO	Manhã	12 71%	2 8%	8 50%	1 4%		4 17%		17 74%	44 21%	6Esc 75%
	Tarde	5 29%	18 75%	8 50%	24 92%				3 13%	58 27%	5Esc 62,5
	Noite						19 83%	44 71%		63 29%	2Esc 25%
	S/Identific		4 17%		1 4%	23 100%		18 29%	3 13%	49 23%	5Esc 62,5
DIA DA SEMANA	Segunda		5 21%	1 6%	6 23%	4 17%	5 21,5%	42 67,5%		63 29%	6Esc 75%
	Terça	5 29%	9 37,5%	6 37,5	6 23%	3 13%	2 8,5%	11 18%	1 4%	43 20%	8Esc 100%
	Quarta		5 21%	3 19%	1 4%	13 57%	8 35%	8 13%	9 39%	47 22%	8Esc 100%
	Quinta	12 71%	1 4%	6 37,5	9 35%	3 13%	8 35%		5 22%	44 21%	7Esc 87,5%
	Sexta		4 16,5		4 15%			1 1,5%	8 35%	17 8%	4 50%
	Sábado										

Fonte: Banco de dados elaborado pelo autor a partir dos Livros de Atas das Reuniões [Ordinárias e Extraordinárias] dos Colegiados Escolares das Escolas da RME/BH pesquisadas.

## APÊNDICE 5

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado/a para participar, como voluntário/a, da pesquisa **Programa BH Metas e Resultados**: repercussões na Gestão Democrática das Escolas da Rede Municipal de Belo Horizonte, realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FaE/UFMG), pelo doutorando Luiz Fernando da Silva, sob orientação da Professora Dra. Adriana Maria Cancellata Duarte, do Departamento de Administração Escolar (DAE) da FaE/UFMG.

Esta pesquisa tem como objetivo principal identificar e analisar as repercussões do Programa BH Metas e Resultados para a gestão democrática das unidades escolares da RME/BH. Pretende-se, assim, responder as seguintes questões: a) Quais implicações o Programa BH Metas e Resultados traz para a gestão democrática das escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte? b) O que permanece ou muda na gestão escolar das unidades da RME/BH com a implantação do Programa BH Metas e Resultados? c) Como aqueles diretamente responsáveis pela gestão escolar das unidades da RME/BH interpretam e implementam o Programa BH Metas e Resultados? São essas as principais questões que motivam e norteiam a presente pesquisa.

Para obter as informações necessárias, dentre outros instrumentos, está prevista a realização de entrevistas semiestruturadas com profissionais responsáveis pela gestão escolar das unidades da RME/BH e pela gestão da Educação em BH, visando identificar e esclarecer ‘permanências’ e ‘mudanças’ na gestão escolar com a criação do Programa BH Metas e Resultados.

Cabe esclarecer que os/as entrevistados/as não serão identificados/as por nome, nem por escola e que aparecerão nos textos com nomes fictícios. Ficam garantidos, por meio deste documento, o sigilo e a privacidade dos sujeitos quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa. Outro esclarecimento que se faz necessário é que os/as entrevistados/as o fazem por vontade espontânea, e são livres para, a qualquer momento que desejarem e em qualquer fase da pesquisa, recusarem a participar ou retirar seu consentimento de participação, sem que lhes sejam imputadas quaisquer penalidades. Caso haja filmagem ou gravação das entrevistas,

estas devem ser autorizadas pelos/as entrevistados/as e ao término da pesquisa poderão ser entregues aos informantes, caso queiram, ou serão destruídas.

Caso surjam quaisquer problemas, os participantes da pesquisa poderão entrar em contato com os pesquisadores – Luiz Fernando da Silva (031–3324-8609) e Adriana Maria Cancelli Duarte (031–3409-6163) – e com o Comitê de Ética em Pesquisa (COEP) da UFMG, situado à Avenida Antônio Carlos, nº 6627, Unidade Administrativa II – 2º andar – Sala 2005, Campus Pampulha, Belo Horizonte/MG, CEP 31070-901, ou, ainda, por meio do telefax (031) 3409-4592 e/ou por meio do endereço eletrônico [coep@prpq.ufmg.br](mailto:coep@prpq.ufmg.br).

Isto posto, reiteramos o pedido para que você participe desta pesquisa.

Belo Horizonte, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

\_\_\_\_\_  
Luiz Fernando da Silva

\_\_\_\_\_  
Adriana Maria Cancelli Duarte

AUTORIZAÇÃO
-------------

Eu, \_\_\_\_\_,  
informo que entendi as informações prestadas neste termo de consentimento e que concordo em participar da pesquisa **Programa BH Metas e Resultados: repercussões na Gestão Democrática das Escolas da Rede Municipal de Belo Horizonte**, como entrevistado/a.

Belo Horizonte, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

\_\_\_\_\_  
Assinatura

O/a entrevistado/a autoriza a gravação da entrevista: SIM (  ) NÃO (  )



## ANEXO 1

2013  
Questionário do Diretor



Caro(a) diretor(a),

Este questionário busca conhecer suas opiniões a respeito da sua escola. As informações fornecidas por você são importantes para a pesquisa que estamos realizando, neste ano, sobre clima escolar, práticas pedagógicas e de gestão. Os dados produzidos serão sigilosos, e os resultados desta pesquisa serão divulgados no 1º semestre de 2014, em publicações elaboradas para as escolas avaliadas e Secretaria de Educação.

Contamos com sua ajuda para responder as perguntas abaixo, garantindo a qualidade da pesquisa e o sucesso das publicações do Avalia BH!

Instruções: Assinale apenas UMA ALTERNATIVA POR QUESTÃO!

Não existem respostas certas ou erradas. Assinale apenas as alternativas que mais condizem com a sua realidade.

Gostaríamos, inicialmente, de saber algumas informações sobre você e sua experiência como diretor.

Essas questões nos permitem conhecer melhor o perfil dos diretores da rede!

1. Sexo.

A) Masculino.

B) Feminino.

2. Qual é o seu nível de escolaridade completo?

A) Ensino Fundamental.

B) Ensino Médio.

C) Ensino Superior – Pedagogia.

D) Ensino Superior – Licenciatura.

E) Ensino Superior – outros.

F) Especialização. (mínimo de 360 horas)

G) Mestrado.

H) Doutorado ou posterior.

3. Em que ano você nasceu?

Ano de Nascimento:

4. De acordo com as categorias do IBGE, como você se considera?

A) Branco(a).

B) Pardo(a).

C) Preto(a).

D) Amarelo(a).

E) Indígena.

5. Há quanto tempo você é diretor(a), considerando também a gestão em outras escolas?

A) Há menos de 1 ano.

B) Entre 1 e 5 anos.

C) Entre 6 e 10 anos.

D) Entre 11 e 15 anos.

E) Entre 16 e 20 anos.

F) Há mais de 21 anos.

6. Há quanto tempo você é diretor(a) nesta escola?

A) Há menos de 1 ano.

B) Entre 1 e 5 anos.

C) Entre 6 e 10 anos.

D) Entre 11 e 15 anos.

E) Entre 16 e 20 anos.

F) Há mais de 21 anos.

7. Você exerce alguma outra atividade remunerada?

- A) Sim, também sou professor(a) nesta escola.
- B) Sim, sou professor(a) em outra escola.
- C) Sim, uma atividade fora do magistério.
- D) Não.

Nos quadros seguintes, apresentamos várias afirmativas sobre você e sua escola. Refletindo sobre como foi seu atual ano escolar, responda se você concorda ou discorda com cada uma das afirmações descritas a seguir. Atenção! Selecione apenas uma alternativa para cada questão.

Com base na sua experiência deste ano na escola, como você se sente em relação às seguintes afirmações:

(A) Concordo totalmente (B) Concordo mais que discordo (C) Discordo mais que concordo (D) Discordo totalmente

- 8. Foi uma decisão acertada ter me candidatado a diretor(a) desta escola. (A) (B) (C) (D)
- 9. Considero meu trabalho importante para o desenvolvimento desta escola. (A) (B) (C) (D)
- 10. Ser diretor(a) de escola é gratificante. (A) (B) (C) (D)
- 11. A experiência como diretor(a) desta escola me faz crescer profissionalmente. (A) (B) (C) (D)
- 12. A escola em que trabalho é acolhedora. (A) (B) (C) (D)
- 13. Gosto de trabalhar nesta escola. (A) (B) (C) (D)
- 14. Eu me sinto cheio(a) de energia e animado(a) na escola. (A) (B) (C) (D)
- 15. Gosto de ir para a escola. (A) (B) (C) (D)
- 16. Os professores me apoiam no cumprimento das regras da escola. (A) (B) (C) (D)
- 17. Os professores desta escola fazem esforço para interagir com a comunidade. (A) (B) (C) (D)
- 18. Cada pessoa tem seu jeito de ser, e isso precisa ser respeitado. (A) (B) (C) (D)
- 19. Os professores trabalham juntos e cooperam uns com os outros. (A) (B) (C) (D)
- 20. Tenho dificuldade de animar e motivar a equipe para o trabalho. (A) (B) (C) (D)
- 21. As transgressões às normas de funcionamento e convivência da escola são resolvidas na própria escola. (A) (B) (C) (D)
- 22. A escola tem vários parceiros que ajudam a manter um atendimento de qualidade aos alunos. (A) (B) (C) (D)
- 23. Tenho por norma consultar o Colegiado da Escola e ouvir as pessoas sobre as questões da escola. (A) (B) (C) (D)
- 24. O diálogo e a participação da comunidade é a melhor maneira de proteger a escola. (A) (B) (C) (D)
- 25. Não consigo prestar contas das providências, melhorias e resultados alcançados. (A) (B) (C) (D)
- 26. Raramente tenho o hábito de informar aos pais ou responsáveis sobre o desempenho dos alunos. (A) (B) (C) (D)
- 27. A permanência do aluno mais tempo na escola é incentivada promovendo ações de seu interesse. (A) (B) (C) (D)
- 28. O planejamento anual das atividades é feito coletivamente. (A) (B) (C) (D)

Como você percebe as relações abaixo, na sua escola?

(A) Muito ruim (B) Ruim (C) Boa (D) Muito boa

- 29. Interação professores/estudantes. (A) (B) (C) (D)
- 30. Interação estudantes/estudantes. (A) (B) (C) (D)
- 31. Interação professores/gestores. (A) (B) (C) (D)
- 32. Interação professores/professores. (A) (B) (C) (D)
- 33. Interação estudantes/gestores. (A) (B) (C) (D)
- 34. Interação estudante/funcionário. (A) (B) (C) (D)
- 35. Interação funcionário/gestor. (A) (B) (C) (D)

Responda o quanto vocês concordam ou discordam com as afirmações abaixo:

(A) Concordo totalmente (B) Concordo mais que discordo (C) Discordo mais que concordo (D) Discordo totalmente

- 36. O diálogo e a participação de outros atores escolares atrasam a tomada de decisões. (A) (B) (C) (D)
- 37. Só tomo minhas decisões depois de ouvir outros atores envolvidos com a escola. (A) (B) (C) (D)
- 38. Nem todos os resultados, decisões e providências alcançados pela escola precisam ser informados. (A) (B) (C) (D)
- 39. É obrigação da equipe gestora informar os pais ou responsáveis sobre o desempenho dos estudantes. (A) (B) (C) (D)

Fim do questionário. Por favor, transcreva as alternativas escolhidas para o cartão de respostas.

Agradecemos por sua participação!

## ANEXO 2

2013  
Questionário do(a) Professor(a)



Caro(a) professor(a),

Este questionário busca conhecer suas opiniões a respeito da sua escola. As informações fornecidas por você são importantes para a pesquisa que estamos realizando, neste ano, sobre clima escolar, práticas pedagógicas e de gestão. Os dados produzidos serão sigilosos e os resultados dessa pesquisa serão divulgados no 1º semestre de 2014, em publicações elaboradas para as escolas avaliadas e Secretaria de Educação.

Contamos com sua ajuda para responder as perguntas abaixo, garantindo a qualidade da pesquisa e o sucesso das publicações do Avalia BH!

Instruções:

Assinale apenas UMA ALTERNATIVA POR QUESTÃO!

Não existem respostas certas ou erradas. Assinale apenas as alternativas que mais condizem com a sua realidade.

Gostaríamos, inicialmente, de saber algumas informações sobre você e sua experiência com o magistério.

Essas questões nos permitem conhecer melhor o perfil dos professores da rede!

1. Sexo

- A) Masculino.
- B) Feminino.

2. Qual é o seu nível de escolaridade completo?

- A) Ensino Fundamental.
- B) Ensino Médio – Regular.
- C) Ensino Médio – Magistério.
- D) Ensino Superior – Pedagogia ou Normal Superior.
- E) Ensino Superior – Licenciatura.
- F) Ensino Superior – outros.
- G) Especialização. (mínimo de 360 horas)
- H) Mestrado.
- D) Doutorado ou posterior.

3. Em que área você completou o Ensino Superior?

- A) Não completei o Ensino Superior.
- B) Fiz meu Ensino Superior na mesma área em que leciono.
- C) Fiz meu Ensino Superior em área diferente daquela em que leciono.

4. Em que ano você nasceu?

Ano de Nascimento:

5. De acordo com as categorias do IBGE, como você se considera?

- A) Branco(a).
- B) Pardo(a).
- C) Negro(a).
- D) Amarelo(a).
- E) Indígena.

6. Há quanto tempo você leciona, considerando também seu trabalho em outras escolas?

- A) Há menos de 1 ano.
- B) Entre 1 e 5 anos.
- C) Entre 6 e 10 anos.
- D) Entre 11 e 15 anos.
- E) Entre 16 e 20 anos.
- F) Há mais de 21 anos.

7. Há quanto tempo você leciona NESTA escola?

- A) Há menos de 1 ano.
- B) Entre 1 e 5 anos.
- C) Entre 6 e 10 anos.
- D) Entre 11 e 15 anos.
- E) Entre 16 e 20 anos.
- F) Há mais de 21 anos.

8. Você exerce alguma outra atividade remunerada?

- A) Sim, sou professor em outra escola.
- B) Sim, uma atividade fora do magistério.
- C) Não.

9. Qual a principal disciplina que você leciona nesta escola?

- A) Língua Portuguesa.
- B) Matemática.
- C) Outra ciência humana.
- D) Outra ciência exata.
- E) Língua estrangeira.
- F) Educação Física.
- G) Outra disciplina.
- H) Leciono mais de uma disciplina.

10. Qual é a sua renda bruta, somando todos os seus rendimentos?

- A) Até R\$ 678,00.
- B) De R\$ 678,01 a R\$ 1.356,00.
- C) De R\$ 1.356,01 a R\$ 2.034,00.
- D) De R\$ 2.034,01 a R\$ 2.710,00.
- E) De R\$ 2.710,01 a R\$ 3.390,00.
- F) De R\$ 3.390,01 a R\$ 4.068,00.
- G) De R\$ 4.068,01 a R\$ 6.780,00.
- H) Mais de R\$ 6.780,01.

Nos quadros seguintes, apresentamos várias afirmativas sobre você e sua escola. Refletindo sobre como foi seu atual ano escolar, responda se você concorda ou discorda com cada uma das afirmações descritas a seguir. Atenção! Selecione apenas uma alternativa para cada questão.

Com base na sua experiência deste ano de 2013, como você se sente em relação às seguintes afirmações SOBRE O SEU COTIDIANO NA ESCOLA:

(A) Concordo totalmente (B) Concordo mais que discordo (C) Discordo mais que concordo (D) Discordo totalmente

- 11. Gostaria de continuar lecionando nesta escola. (A) (B) (C) (D)
- 12. Considero meu trabalho importante para o desenvolvimento desta escola. (A) (B) (C) (D)
- 13. Eu me sinto gratificado(a) pela carreira que escolhi. (A) (B) (C) (D)
- 14. A experiência nesta escola me faz crescer profissionalmente. (A) (B) (C) (D)
- 15. Não apoiaria meu filho se ele quisesse ser professor. (A) (B) (C) (D)
- 16. Atenho-me ao que está programado independente da turma. (A) (B) (C) (D)
- 17. O aprendizado depende mais do estudante do que do professor. (A) (B) (C) (D)
- 18. Não importa o nível de conhecimento do estudante, o professor deve fazê-lo aprender. (A) (B) (C) (D)
- 19. Dedico muito tempo ensinando aos alunos de baixo desempenho, isso reduz o rendimento da turma. (A) (B) (C) (D)
- 20. Sinto que sou valorizado(a) nesta escola. (A) (B) (C) (D)
- 21. Gosto de fazer parte da equipe desta escola. (A) (B) (C) (D)
- 22. Gosto de trabalhar nesta escola. (A) (B) (C) (D)
- 23. Eu me sinto cheio(a) de energia e animado(a) na escola. (A) (B) (C) (D)
- 24. Gosto de ir para a escola. (A) (B) (C) (D)
- 25. O diretor é zeloso e exigente no cumprimento das regras. (A) (B) (C) (D)
- 26. Brigas e confusões, quando acontecem, são resolvidas na própria escola. (A) (B) (C) (D)
- 27. Todos sabem o que pode e o que não pode ser feito na escola. (A) (B) (C) (D)
- 28. Com o apoio da comunidade, a escola promove várias atividades importantes para os alunos. (A) (B) (C) (D)
- 29. Os pais estão sempre presentes nas reuniões e eventos da escola. (A) (B) (C) (D)
- 30. Na maioria das vezes a opinião do aluno não contribui para a aula. (A) (B) (C) (D)

31. Sempre corrijo e discuto a correção do dever de casa com os alunos. (A) (B) (C) (D)  
 32. Utilizo os resultados da avaliação para melhorar o que faço. (A) (B) (C) (D)  
 33. Eu utilizo os resultados das avaliações para rever minha prática pedagógica. (A) (B) (C) (D)  
 34. Não aceito trabalho mal feito pelos alunos. (A) (B) (C) (D)  
 35. Todos os alunos têm capacidade de aprender o que é ensinado. (A) (B) (C) (D)

Com base na sua experiência deste ano de 2013, como você se sente em relação às seguintes afirmações SOBRE O SEU COTIDIANO NA ESCOLA:

(A) Concordo totalmente (B) Concordo mais que discordo (C) Discordo mais que concordo (D) Discordo totalmente

36. Ensino o mesmo assunto de várias maneiras, se for necessário, para que todos aprendam. (A) (B) (C) (D)  
 37. Sinto-me responsável pela aprendizagem dos alunos. (A) (B) (C) (D)  
 38. As minhas aulas são sempre bem planejadas. (A) (B) (C) (D)  
 39. Procuo utilizar vários recursos para tornar as aulas mais atraentes. (A) (B) (C) (D)  
 40. Procuo passar trabalhos interessantes e desafiadores para os alunos. (A) (B) (C) (D)  
 41. Sempre arrumo tempo para pesquisar novos assuntos para minhas aulas. (A) (B) (C) (D)  
 42. Os professores se esforçam para coordenar o conteúdo das matérias entre as diferentes séries. (A) (B) (C) (D)  
 43. Dedico muito tempo ensinando aos alunos de baixo desempenho. Isso reduz o rendimento da turma. (A) (B) (C) (D)

Com base na experiência com suas turmas nesta escola, qual o percentual de alunos você acredita que:

(A) Até 25% da turma (B) De 26% a 50% da turma (C) De 51% a 75% da turma (D) Mais de 75% da turma (E) Não se aplica

44. Concluirá o Ensino Fundamental. (A) (B) (C) (D) (E)  
 45. Concluirá o Ensino Médio. (A) (B) (C) (D) (E)  
 46. Ingressará em uma universidade pública. (A) (B) (C) (D) (E)  
 47. Ingressará em uma universidade particular. (A) (B) (C) (D) (E)  
 48. Ingressará no ensino profissional. (A) (B) (C) (D) (E)  
 49. Terá boas oportunidades no mercado de trabalho. (A) (B) (C) (D) (E)  
 50. Será um cidadão consciente. (A) (B) (C) (D) (E)  
 51. Terá melhores oportunidades que seus pais. (A) (B) (C) (D) (E)

Responda o quanto vocês concordam ou discordam com as afirmações abaixo:

(A) Concordo totalmente (B) Concordo mais que discordo (C) Discordo mais que concordo (D) Discordo totalmente

52. O diálogo e a participação de outros atores escolares não são valorizados pela gestão desta escola. (A) (B) (C) (D)  
 53. O gestor desta escola só toma suas decisões depois de ouvir outros atores envolvidos com a escola. (A) (B) (C) (D)  
 54. O planejamento anual das atividades é feito coletivamente. (A) (B) (C) (D)  
 55. O diretor desta escola tem por hábito consultar o Colegiado da Escola e ouvir as pessoas interessadas pelas questões da escola. (A) (B) (C) (D)  
 56. É obrigação da direção da escola prestar contas de todos os resultados, decisões e providências da escola. (A) (B) (C) (D)  
 57. A equipe gestora informa e incentiva a informação aos pais sobre o desempenho dos estudantes. (A) (B) (C) (D)

Fim do questionário. Por favor, transcreva as alternativas escolhidas para o cartão de respostas.  
 Agradecemos por sua participação!

## ANEXO 3

55 – COM RELAÇÃO AOS ASPECTOS RELACIONADOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DESTA UNIDADE EDUCACIONAL, QUAL O SEU GRAU DE CONCORDÂNCIA?

1. Concordo 77. NA	2. Discordo 88. NS	3. Indiferente 99. NR	Resposta
55.1. A gestão é democrática envolvendo o coletivo dos docentes no planejamento dos trabalhos.			
55.2. O Projeto Político-Pedagógico é resultado de um trabalho coletivo e colaborativo dos docentes.			
55.3. A administração/direção exerce forte liderança sobre o coletivo.			
55.4. O financiamento da educação garante condições adequadas de trabalho.			
55.5. A direção desta unidade educacional passa a maior parte de seu tempo resolvendo problemas administrativos.			
55.6. Os pais de alunos são bastante participativos e contribuem para a gestão dos problemas cotidianos desta unidade educacional.			
55.7. Os que participam da gestão devem receber formação específica para este fim.			
55.8. O trabalho coletivo é prejudicado pela falta de tempo.			
55.9. O desinteresse dos docentes pelo trabalho coletivo prejudica a gestão democrática da unidade educacional.			
55.10. O conselho escolar é bastante atuante e define, com a participação da maioria de seus membros, o orçamento da unidade educacional.			
55.11. Observa-se uma melhoria nas condições de trabalho nos últimos anos.			

Fonte: GESTRADO/FaE/UFMG (2010)

## ANEXO 4

## Acompanhamento dos pais nas atividades escolares na percepção dos docentes do Brasil e da RME/BH

ACOMPANHAMENTO DOS PAIS NAS ATIVIDADES ESCOLARES	LOCAL	MUITO SATISFATORIO	SATISFATORIO	INSATISFATORIO	INEXISTENTE	NÃO SABE	NÃO RESPONDEU	NÃO SE APLICA
Como avalia o acompanhamento dos pais em relação ao acompanhamento das atividades de aprendizagem de seus filhos em casa?	BRASIL	2%	17%	65%	15%	-	-	-
	RME/BH	2,5%	20,3%	55,4%	13,3%	1,1%	0,5%	7%
Como avalia o acompanhamento dos pais em relação à contribuição voluntária na unidade educacional no reforço dos alunos com dificuldades de aprendizagem?	BRASIL	1%	13%	50%	36%	-	-	-
	RME/BH	0,9%	8,3%	41,2%	40,1%	2,5%	0,7%	6,3%
Como avalia o acompanhamento dos pais em relação à participação nos encontros previstos para avaliar o acompanhamento escolar de seus filhos?	BRASIL	3%	27%	62%	8%	-	-	-
	RME/BH	1,8%	23,6%	58,8%	9%	2%	0,7%	4,1%
Como avalia o acompanhamento dos pais em relação à participação no conselho da unidade educacional?	BRASIL	4%	36%	50%	10%	-	-	-
	RME/BH	2%	27%	48,6%	8,1%	9%	0,9%	4,3%

Fonte: GESTRADO/FaE/UFMG (2010).

## ANEXO 5

## Grau de interferência das atividades nas unidades escolares

Grau de interferência das atividades nas unidades escolares	LOCAL	INTERFERE MUITO	INTERFERE MODERAMENTE	INTERFERE POUCO	NÃO INTERFERE	SEM IDENTIFICAÇÃO
Problemas de saúde dos alunos/crianças	BRASIL	28%	34%	25%	13%	-
	RME/BH	27,9%	37,6%	22,5%	9,5%	2,5%
Situação socioeconômica precária das famílias dos alunos/crianças	BRASIL	42%	27%	19%	12%	-
	RME/BH	46,4%	27,3%	12,2%	11,7%	2,4%
Conflitos entre colegas do trabalho	BRASIL	18%	20%	22%	41%	-
	RME/BH	16,7%	24,8%	23,9%	28,8%	5,8%
Conflito entre pais e professores sobre alunos/crianças	BRASIL	20%	21%	24%	35%	-
	RME/BH	20,9%	24,5%	24,8%	23,2%	6,6%
Presença de gangues dentro da unidade educacional	BRASIL	37%	13%	13%	38%	-
	RME/BH	21,6%	5%	9,9%	23,9%	39,6%
Falta de liderança da Direção da unidade educacional	BRASIL	33%	18%	13%	35%	-
	RME/BH	27,5%	19,1%	11,3%	23%	19,1%
intimidação ou qualificação pejorativa entre alunos	BRASIL	31%	25%	20%	24%	-
	RME/BH	29,7%	23,6%	13,1%	16,9%	16,7%
Atitudes de vandalismo	BRASIL	41%	18%	17%	24%	-
	RME/BH	29%	12,2%	11,3%	18,9%	28,6%
Tráfico de drogas nas mediações da unidade educacional	BRASIL	38%	15%	12%	35%	-
	RME/BH	26,6%	15,3%	6,1%	24,5%	27,5%
Consumo de álcool/drogas pelos alunos/colegas (nas dependências da unidade educacional)	BRASIL	36%	11%	12%	42%	-
	RME/BH	20,7%	7,4%	6,8%	24,3%	40,8%
Conflito entre os alunos/crianças	BRASIL	33%	25%	25%	20%	-
	RME/BH	36,7%	25,2%	16,2%	13,3%	8,6%

Fonte: GESTRADO/FaE/UFMG (2010).