

**AS TÊNUES FRONTEIRAS ENTRE A ESFERA PÚBLICA E A ESFERA PRIVADA: ANÁLISE DAS AÇÕES DO INSTITUTO AYRTON SENNA EM UM MUNICÍPIO MINEIRO**

**THE THIN LINE BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE SPHERES: ANALYSIS OF THE ACTIONS OF INSTITUTO AYRTON SENNA IN A MUNICIPALITY OF MINAS GERAIS**

Úrsula Adelaide de Lélis<sup>1</sup>

Maria Vieira da Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** o tempo presente coloca em pauta novos desafios para o incessante processo de construção de mecanismos para a democratização da escola pública. Os desafios se instauram, sobretudo, pelos condicionantes do quadro de arrefecimento dos espaços coletivos e públicos ocasionados pela ascensão das políticas neoliberais e dos múltiplos mecanismos derivados da reforma do Estado. Tendo como referência os aspectos constitutivos dessas dinâmicas sociais de cariz macrossocial, problematizamos aspectos relativos às tênues fronteiras do setor público e privado mediante os processos de parceria entre o Instituto Ayrton Senna (IAS) e uma rede de educação de um município mineiro. Para tanto, enfocamos as diretrizes, proposições e mudanças ensejadas pelo Instituto para a educação pública, por meio do *Programa Escola Campeã*, apreendendo os impactos sobre a perspectiva de gestão no âmbito da educação do município.

**PALAVRAS-CHAVE:** educação, gestão, público-privado, Programa Escola Campeã.

---

<sup>1</sup> Pedagoga, professora da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), mestre e doutoranda em educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), [ursulalelis@ig.com.br](mailto:ursulalelis@ig.com.br).

<sup>2</sup> Pedagoga, professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), pós-doutora em educação pelo Centre de Recherche Sociologique et Politique de Paris - Université Paris X, [mvs@ufu.br](mailto:mvs@ufu.br).

**ABSTRACT:** the present time brings forth new challenges for the ceaseless building process of mechanisms for democratization of public schools. The challenges are established mainly by the variables of moderation of collective and public spaces caused by the rise of neoliberal policies and the multiple mechanisms derived from the reform of State. Having as reference the constitutive aspects of such societal dynamics, which have a macro-social nature, we discuss aspects related to the tenuous boundaries of the public and private sectors through the processes of partnership between the Instituto Ayrton Senna (IAS) and an educational network in a town of the State of Minas Gerais. To this end, we focus on the guidelines, propositions and mutations envisioned by the IAS for public education by means of the *Programa Escola Campeã*, perceiving the impacts on the perspective of the educational management in that town.

**KEYWORDS:** education, management, public-private, Programa Escola Campeã.

O espaço público, no tempo presente, tem sido tangenciado por múltiplas injunções, proposições e regulações da esfera privada, comprometendo em certa medida as noções de cidadania e de direitos, como *bem comum*, corajosamente construído no fluxo da História. Diferentes dispositivos das políticas e práticas da esfera privada têm promovido certas lacunas identitárias na esfera pública mediante hibridismos que tais mecanismos ensejam. Colocar em relevo essas questões e provocar reflexões desestabilizadoras dessa nova hegemonia é um importante exercício para a compreensão crítica das distinções analíticas entre o espaço público e os interesses privados, entre a cidadania outorgada e as políticas que asseguram a cidadania gestada na arena política das lutas sociais.

Tendo como referência esses pressupostos, analisamos neste artigo os aspectos constitutivos dos programas educacionais desenvolvidos pelo Instituto Ayrton Senna (IAS) para a educação pública.

Especificamente, abordaremos a materialização do Programa Escola Campeã (PEC) em um município mineiro e suas consequências na dinâmica de funcionamento da Rede Municipal de Educação (RME) e seus alcances na organização do trabalho pedagógico das escolas que integram esse sistema. Para tanto, abordaremos as diretrizes, proposições e mutações ensejadas pelo Instituto para a educação pública, por meio desse programa, apreendendo os impactos sobre a perspectiva de gestão no âmbito da Rede Municipal de Educação. Os dados que constituem este relatório foram extraídos do trabalho de Lélis (2006) e do portal do MEC/INEP – período de 1997 a 2007<sup>3</sup>.

O Município em foco foi emancipado em julho de 1857 e se constitui, na atualidade, num polo de desenvolvimento regional, em uma área de 3.569 km<sup>2</sup>, com 361.915 habitantes e uma densidade demográfica de 98,4 hab./km<sup>2</sup> <sup>4</sup>. Conta com o segundo maior entroncamento rodoviário do País, com uma economia diversificada, que já teve a pecuária e a agricultura como mola-mestra da sua economia, um curto período de crescimento industrial e que hoje vive basicamente do comércio que consegue aglutinar por sua característica polo regional.

### **Implantação e regulação da parceria no município/MG**

A Rede Municipal de Educação encontrava-se organizada em 2007 com um total de 135 unidades, sendo 23 escolas na zona urbana; 35 Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEI's) na zona urbana; 04 Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEI's) na zona rural; 38 escolas na zona rural (12 escolas-núcleo e 26 de pequeno porte); 10 Unidades de Educação Infantil/entidades conveniadas com recursos;

---

<sup>3</sup> A opção pelo recorte cronológico iniciando-se no ano de 1997 se justifica pelas análises comparativas da gestão da Rede no período 1997-2000, antes da implantação do Programa, 2001-2004, período de implantação e implementação deste, e a referência aos dados até o ano de 2007, por sua vez, pela necessidade de observarmos, em caráter comparativo, aspectos referentes ao desempenho escolar do município três anos após seu encerramento.

<sup>4</sup> [www.ibge.com.br](http://www.ibge.com.br)

09 Instituições/Parcerias com Cessão de Pessoal; 07 centros de convívio; 09 Núcleos de Pré-Vestibular. O número de alunos matriculados na RME em 2007 era de 8.636 na Educação Infantil; 19.116 no Ensino Fundamental; 168 no Ensino Médio; 2.837 na Educação de Jovens e Adultos (EJA); 1.270 vagas liberadas em cada semestre no Pré-Vestibular Municipal; 1.603 oriundos das entidades conveniadas; e 5.090 oriundos de parcerias, perfazendo um total de 38.720 alunos atendidos<sup>5</sup>.

Em 2005, o município havia atingido a média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>6</sup> de 4,3 para os anos iniciais do Ensino Fundamental e 3,9 para os finais, com projeção de 4,2 e 3,6, respectivamente, para 2007. No ano de 2007, o IDEB do município foi de 4,0 para os anos iniciais do Ensino Fundamental e de 3,5 para os anos finais, em escolas públicas, mostrando que a rede pública de ensino não atingiu a média proposta para esse ano. Nas escolas particulares, as notas médias em 2007 foram, respectivamente, 6,0 e 5,8<sup>7</sup>.

Em 1997, sob o governo local do Partido da Frente Liberal (PFL), esse foi um dos três municípios mineiros que aderiram ao PEC, desenvolvido pelo Instituto Ayrton Senna, iniciativa que partiu da própria administração municipal, creditando a tendência de realização de consultorias e parcerias proeminente nos anos 1990.

Regido por contratos de parceria, o Instituto Ayrton Senna promoveu estruturais mudanças nas diretrizes políticas da educação municipal, atuando em diferentes dimensões no âmbito do sistema educativo e no âmbito das escolas. Contudo, é possível afirmar que foi sobre a gestão que houve maior incidência de organicidade e sistematização das ações. A seção que se segue enfocará as principais mudanças promovidas pelo Instituto no campo da gestão municipal e da gestão escolar.

---

<sup>5</sup> Fontes: [www.municipiomineiro.mg.gov.br](http://www.municipiomineiro.mg.gov.br); [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

<sup>6</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC), em 2007, como referência para análise da educação, no Brasil, tomando como referência o rendimento dos alunos, a taxa de repetência e a evasão escolar, numa escala de zero a dez. Contudo, projeções de anos anteriores foram realizadas, delimitando índices antes da criação do IDEB.

<sup>7</sup> Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar.

## A gestão da esfera pública sob regência da iniciativa privada

Organizado em duas esferas, a Gestão Municipal (2001) e a Gestão Escolar (2002), esse programa assenta-se no pressuposto de que a otimização da gestão é capaz, por si só, de impactar o desempenho dos alunos e do sistema público educacional. Segundo os administradores municipais,

com o Programa Escola Campeã, a administração municipal assumiu o compromisso de afastar a política partidária e de *implantar um modelo de gestão educacional focado em resultados, visando a melhoria da qualidade da educação*, instrumentalizando a liderança da escola para gerenciar a sua autonomia, e fortalecer a participação da comunidade na vida escolar (MUNICÍPIO MINEIRO, 2004, p. 5, grifo nosso).

Os municípios eram assessorados por dois consultores – um dedicava-se ao acompanhamento do desenvolvimento do Programa na esfera da Gestão Municipal, e outro na esfera da Gestão Escolar – inicialmente da Fundação Pitágoras e, a partir de 2002, da Auge Tecnologia e Sistemas Ltda. O papel da consultoria consistia em deliberar sobre as ações do Programa e supervisionar e fazer cumprir as regras estabelecidas.

Em média, cada município recebia três visitas anuais dos consultores, antecedidas de uma “Agenda de Trabalho”, que informava e orientava a coordenação local sobre o que, especificamente, seria tratado. Essa agenda trazia especificado o “produto final” esperado para cada tarefa a ser desenvolvida, a saber:

Indicadores de Gestão<sup>8</sup>: [tarefas] verificar a evolução dos 22 itens. Analisar normas e ou ações implementadas; autonomia financeira – como se encontra; matrícula 2003 – definições já tomadas; analisar e *ou elaborar*

<sup>8</sup> Indicadores de Gestão são critérios mensuráveis adotados pelo Programa para estabelecer “[...] parâmetros para a elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação dos objetivos e estratégias que influenciarão positivamente no processo educacional e viabilizarão o produto final que é a oferta e a melhoria da qualidade do ensino fundamental (sic) (AUGE, 2003, p. 14, grifos nossos e dos autores). Nesse sentido, eles servem “[...] para diagnosticar, avaliar e indicar o grau de eficiência e eficácia da Política Pública implantada” (AUGE, 2003, p. 43).

*norma dos instrumentos de supervisão das escolas; análise da minuta do processo de escolha dos dirigentes escolares. Produto final: normas dentro dos Indicadores de Gestão; alteração das notas dos Indicadores, face ao trabalho desenvolvido (AUGE, 2002c, grifos nossos).*

Os Indicadores de Gestão do PEC desempenharam, além desse papel de controle “da qualidade”, o de avaliadores do desempenho do município no Programa – entendendo por desempenho, aqui, a capacidade adaptativa ao Programa –, o que servia para classificá-lo num *ranking* nacional. A posição do município nesse *ranking* garantia-lhe visibilidade nacional e colocava-o como modelo a ser seguido pelos demais.

**QUADRO 1: Síntese Comparativa da Gestão  
Municipal da Educação 1997-2000/2001-2004**

Indicadores de Gestão	1997/2000	2001/2004
	Período Anterior à Implantação do Programa Escola Campeã – Políticas Públicas Emanadas pela Própria Rede Municipal de Educação	Período de Implantação e Implementação do Programa Escola Campeã na Rede – Políticas Públicas Municipais Adaptadas às Determinações do PEC
<b>Autonomias</b>	-Foram previstas no Plano de Governo 1997/2000, porém não foram contempladas no Plano Municipal de Educação para o quadriênio.	-Normatização das autonomias pedagógica, administrativa e financeira, sem que as mesmas fossem implementadas.
<b>Colegiado</b>	-Implantado na Rede em 1998, era reconhecido como órgão escolar co-gestor da escola.	-Mesmo aparecendo nos documentos do PEC com função co-gestora da escola, manteve-se apagado pela preponderância da figura do diretor-gerente. - Constituiu-se como um espaço de cooptação de trabalho voluntário para o financiamento e manutenção da escola.
<b>Escolha de Diretores</b>	-Mesmo prevista nos Planos de Governo 1997/2000 e 2001/2004 não foi contemplada no Plano Municipal de Educação para os dois quadriênios.	-Realização do processo de Seleção de Diretores por critérios de competência técnica, por exigência do Programa.
<b>Projeto de Desenvolvimento da Escola (PDE)</b>	- Nesse período as orientações e os planejamentos das escolas eram consolidados nos seus Projetos Político-Pedagógicos, pela própria escola.	- Transformados em PDE, os PPP das escolas tinham um conjunto de metas pré-determinadas consonantes com as políticas do PEC.
<b>Plano Municipal de Educação</b>	-Não se referia especificamente à gestão democrática da Rede e/ou das escolas.	-Apregoa a autonomia das escolas e da Rede através gestão baseada em preceitos e teorias empresariais do “quase-mercado”.

**O QUADRO 1**, elaborado a partir do Histórico da Implantação e Consolidação do PEC no Município (MUNICÍPIO MINEIRO, 2004b) e da análise dos demais documentos utilizados nesta pesquisa, apresenta as mudanças ocorridas na gestão da educação sob a gestão do Escola Campeã. Dos 22 itens que constituíram os “Indicadores de Gestão” propostos pelo PEC, selecionamos 5 indicadores para apreendermos os aspectos que impactaram de forma mais incisiva na organização do trabalho escolar. Para tanto, realizamos uma síntese comparativa dos referidos indicadores, considerando o período anterior à parceria do Município com o Instituto Ayrton Senna e o período de realização da parceria.

A partir dessa análise comparativa, pode-se perceber como esse município adaptou-se às ordens e ideologias do PEC, chegando a atingir a nota máxima “três” na avaliação do Programa<sup>9</sup>, indicando que todas as exigências postas foram atendidas.

### **Considerações sobre os Indicadores de Gestão e suas influências na organização do trabalho escolar**

#### **a) Sobre a autonomia pedagógica, financeira e administrativa da Escola**

A partir de 2001, já com a implantação e implementação do PEC, o tema autonomia veio à tona na Rede Municipal de Educação, contemplando as esferas pedagógica, administrativa e financeira, agora como uma das principais exigências postas pelo Programa ao município para a parceria.

O “Relatório das Atividades e Palestras Realizadas durante o Encontro Nacional de Gerentes Municipais do Programa” (MUNICÍPIO MINEIRO, 2001c) traz orientações sobre a autonomia, numa espécie de receituário, um “passo-a-passo” prescrito à SME e às escolas para que pudessem “adquirir” autonomia, uma vez que, para o Escola Campeã, “*se não der autonomia* desresponsabiliza-se a escola do resultado” (MUNICÍPIO MINEIRO, 2001c, grifo nosso). Essa citação ilustra claramente a concepção de autonomia que permeou as orientações do Programa: algo que pode ser doado, licenciado às escolas, uma ideia que se opõe à concepção de gestão democrático-participativa proclamada, já que, nessa concepção, autonomia é um processo construído compartilhadamente, pela ação dos sujeitos coletivos.

Para a autonomia das escolas, o Plano de Ações/2002 (MUNICÍPIO MINEIRO, 2002c) estabeleceu as seguintes metas:

- a) nº 6: mais autonomia para as escolas [a presença da preposição ‘para’ reveste a meta da ideia de concessão, doação, permissão];

---

<sup>9</sup> Os municípios participantes do Programa Escola Campeã eram avaliados em uma escala de zero a três – nota máxima que caracterizava o atendimento a todas as exigências feitas.

b) nº 7: ter mais parâmetros de autonomia [o verbo “ter” pressupõe coisificação, e/ou doação de algo que já está pronto];

c) nº 14: autonomia pedagógica, autonomia administrativa e autonomia financeira [para essa meta há apenas a citação das autonomias, que deveriam se viabilizar através da implantação da esfera “Gestão Escolar” do PEC, sem nenhuma definição de como as mesmas se materializariam];

d) nº 15: autonomia administrativa [aqui foi listada como ação, para essa meta, apenas a eleição de diretores, sem nenhuma especificação sobre como se daria esse processo].

A autonomia das escolas constitui uma das premissas do Programa, e a primeira exigência referia-se à normalização desta. Porém, a ideia divulgada e defendida de autonomia no PEC, a que o embasa e o sustenta, é a de que ela é “algo” a ser transferido, delegado, doado às escolas. Nesse sentido, o Programa afirma que “[...] a autonomia é uma via de mão dupla. A SME normaliza o âmbito da atuação das escolas, e os dirigentes escolares, ao operacionalizarem essas normas, iniciam o processo de conquista e exercício das autonomias concedidas” (AUGE, 2003, p. 8, grifo nosso).

Observemos quão reducionista e reprodutora é a concepção de autonomia aventada pelo PEC: a simples normalização da mesma pela SME instaura, pela vontade de quem “governa” – nesse caso, uma entidade “público-privada” – o “processo de conquista e exercício das autonomias concedidas”. Ressaltamos na citação acima que a delegação de autonomia às escolas tem um caráter de troca no PEC, já que, para ele, a partir do momento em que a SME “dá” autonomia às escolas, elas, em contrapartida, devem devolver “bons resultados”.

Esse processo de responsabilização da escola pelos resultados produzidos, na figura do seu diretor, a que o Programa conceitua como autonomia, torna-se ainda mais claro e evidente nos “pontos críticos” e “recomendações” apontadas pelo PEC no “Relatório de Avaliação dos

Indicadores de Gestão”, datado de 13 de dezembro de 2001 (AUGE, 2001). Ao contrário – e contraditório, visto que as normativas que definem o regime das autonomias na Rede seguem um modelo pré-estabelecido e publicizado pelo Programa –, a Resolução 002/2002, de 23/04/02 (MUNICÍPIO MINEIRO, 2002), da Secretaria Municipal de Educação, que define o regime de autonomia pedagógica para as escolas municipais, apresenta uma visão mais clara e coerente com a perspectiva da gestão democrática, colocando os supervisores pedagógicos, vice-diretores, professores, servidores, pais e alunos como corresponsáveis pela dinamização e promoção da autonomia escolar e ainda ressalta a responsabilidade do Colegiado Escolar na aprovação da Proposta Político Pedagógica/Programa de Desenvolvimento da Escola (MUNICÍPIO MINEIRO, 2002).

Percebe-se uma ausência sistêmica das funções e do papel da SME nesse contexto de escolas autônomas, pedagogicamente, proposto pelo PEC, o que fragiliza o processo, desresponsabiliza-a pelo desenvolvimento e resultados da escola, num movimento de repasse de responsabilidades, como, por exemplo, sobre a formação e capacitação dos professores. Essa ausência é apontada como positiva na “Avaliação dos quesitos básicos para a gestão escolar”, realizada pelo Programa, e a indefinição de “informações e periodicidade dos *instrumentos de controle* que as escolas devem enviar a SME” (grifo nosso) é apontada como uma correção a ser realizada (AUGE, 2002b). Relembrando: o controle do processo e dos resultados é necessário para que nada fuja ao que está prescrito. Essa normativa reafirma, ainda, os resultados da escola como avaliadores do desempenho do diretor.

Concebida como “[...] capacidade para decidir sobre os aspectos financeiros da vida escolar, tendo sempre como foco a tarefa principal da escola, que é assegurar a todos os alunos os conhecimentos básicos indispensáveis ao seu desenvolvimento” (AUGE, 2003, p. 59), a autonomia financeira figura nos documentos do Programa analisados não apenas como uma estratégia de repasse de recursos governamentais, mas principalmente como uma “ordem” expressa para que as escolas responsabilizem-se, paulatinamente, pelo seu financiamento. O Decreto nº 1.913, de 7 de dezembro de 2001 (MUNICÍPIO MINEIRO, 2001d), que regulamenta a

descentralização financeira através do Programa de Descentralização Financeira (PRODEF) das escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Educação, prevê o repasse trimestral de recursos aos Caixas Escolares para manutenção das escolas, sob financiamento da SME, de acordo com o número de alunos divulgado pelo Censo Escolar do ano anterior, e estabelece a legalidade para a utilização desses.

A Resolução nº 005, de 17 de maio de 2002 (MUNICÍPIO MINEIRO, 2002b), trata da autonomia financeira das escolas e prevê que ela se dará através de repasses de recursos financeiros de quatro origens:

- a) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);
- b) Fundo Municipal de Ação Social (para as escolas com pré-escolar);
- c) Programa de Descentralização Financeira (PRODEF); e
- d) de *outros recursos financeiros oriundos das comunidades* (parágrafo IV do artigo 1º, grifo nosso).

Nessa resolução (MUNICÍPIO MINEIRO, 2002b), diretor e colegiado são os responsáveis pelo plano de aplicação desses recursos e pela prestação de contas. Em 2001, o “Relatório de Avaliação dos Indicadores de Gestão” apontava como “ponto crítico” no município a não regulamentação, nas normativas existentes, sobre o “recebimento e captação dos recursos de outras fontes (doações dos pais, doações de terceiros, festas promocionais etc.)” (AUGE, 2001, p. 4, grifos nossos). Nesse caso, como se pode concluir, a concepção de autonomia do PEC é totalmente voltada para o alívio e desresponsabilização do Estado da questão financeira que mantém e promove a educação escolar, mesmo que, em algumas passagens, o Programa afirme que cabe à SME, portanto ao Estado, assegurar às escolas os insumos mínimos necessários para o seu funcionamento. Mesmo incentivando a captação de recursos pela escola, o Programa cobrava do Município o repasse de verbas para as mesmas. O “Relatório de Acompanhamento do Desenvolvimento do PAT<sup>10</sup>/2004” (AUGE, 2004) elaborado pela Coordenadora Regional do PEC, no Município, evidencia isso.

---

<sup>10</sup> Plano Anual de Trabalho.

Essa deliberação do Programa, à primeira vista, pode nos parecer contraditória aos seus ensejos de autofinanciamento para as escolas. Porém, se partirmos do princípio de que, a partir do momento em que ocorre a descentralização/desconcentração financeira e as escolas passam a receber diretamente verbas para manutenção e pequenos serviços, o órgão gestor central municipal desobriga-se de qualquer atitude complementar dessas verbas. E, tendo as escolas de buscarem, por si mesmas, outros fundos de financiamento como doações, serviços de produção de renda paralelos ao de ensinar e o trabalho voluntário da comunidade, realiza-se, paulatinamente, o repasse da responsabilidade pela manutenção financeira do que é público-estatal.

### **Considerações sobre o Colegiado**

Nesse município, as regras para criação e funcionamento dos Colegiados já estavam previstas no Regimento Escolar da Rede, de 1998 – anteriormente ao PEC –, e este o apresentava como órgão co-gestor junto à direção na administração da escola (MUNICÍPIO MINEIRO, 1998). Nesse Regimento, eram atribuídas ao Colegiado vinte e quatro funções que contemplavam aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros, devendo esse “cumprir as funções de caráter deliberativo e consultivo nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira das Escolas Municipais, respeitadas as normas pertinentes” (MUNICÍPIO MINEIRO, 1998).

No ano 2001, já sob a gestão do PEC, o Plano de Ação da Rede (MUNICÍPIO MINEIRO, 2001b) tinha como uma de suas quatorze metas o “fortalecimento dos colegiados ou Associações de Pais e Mestres”, e essa mesma meta foi mantida no Plano de 2002 (MUNICÍPIO MINEIRO, 2002c). Em dezembro de 2002, a Resolução nº 009, que dispunha sobre as normas de funcionamento dos Colegiados nas escolas municipais, manteve no artigo 1º o Colegiado como “[...] órgão representativo da Comunidade Escolar, com funções de caráter deliberativo e consultivo nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira das escolas municipais, respeitadas as normas” (MUNICÍPIO MINEIRO, 2002d).

Contudo, mesmo caracterizando-se como um órgão representativo da Comunidade Escolar, no artigo 11, essa mesma resolução estabelece que “o membro do Colegiado, no exercício do seu mandato, deve expressar e defender os interesses do segmento que representa” (MUNICÍPIO MINEIRO, 2002d), restringindo o sentido da ação conjunta que deve permear esse órgão.

Não tendo a SME revisto ou criado um novo Regimento durante a gestão do PEC, o de 1998 continuou em vigor. Contudo, há que se registrar que as funções dos Colegiados Escolares foram minimizadas nos Planos de Ação da Rede de 2001 e 2002.

Diante desse evidente paradoxo, cabe-nos esclarecer que o discurso do PEC também reconhecia que “o princípio da autonomia requer vínculos mais estreitos com a comunidade e sua representação, através dos Colegiados ou Conselhos de Escolares” (AUGE, 2003, p. 60). Porém, o significado dessa participação estava intimamente ligado à questão da colaboração em atividades de parceria, trabalho voluntário e financiamento das atividades escolares. Vale lembrar também que na sua prática e na quase totalidade dos seus documentos, o PEC apresenta o diretor como figura central, respondendo individualmente pela escola e seus resultados.

O Município, desde 2001, recebeu a média 2,8 (do máximo 3) na avaliação do Indicador de Gestão referente ao Colegiado. No item “funções do Colegiado são explícitas e suficientes para assegurar autonomia escolar” dessa avaliação, entretanto, a nota era máxima, e a recomendação feita pelo PEC foi a de “manter essas atribuições do Colegiado, previstas no Regimento Único” (AUGE, 2001, p. 8).

Na mesma avaliação realizada em março de 2002 (AUGE, 2002), manteve-se a média anterior e recomendou-se que fossem revistas as normas que rezavam sobre “funções do diretor em relação ao Colegiado, e vice-versa, são claras e sem ambiguidade (*sic*) ou conflito de responsabilidade”, buscando, claramente, manter o Colegiado sob controle do diretor, já que as funções daquele, no Regimento Escolar Municipal (MUNICÍPIO MINEIRO, 1998), poderiam contrariar a função personalista do diretor. Em março de 2003, uma outra resolução da SME, a de nº 001/2003, esclarecia as funções consultivas do Colegiado,

destacando que elas “referem-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas sobre situações decorrentes das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, bem como propor alternativas de solução e de procedimento para a melhoria da qualidade do trabalho escolar” (MUNICÍPIO MINEIRO, 2003c, artigo 1º, parágrafo 2º).

Essa resolução elenca, ao contrário da anterior (a nº 09/2002) (MUNICÍPIO MINEIRO, 2002d), dezenove competências ao Colegiado, ampliando as suas atribuições tanto na dimensão pedagógica da autonomia, quanto na administrativa e financeira. No nosso entendimento, essa contradição entre a realidade do município e a avaliação feita pelo Programa – a partir das suas concepções sobre participação da comunidade na gestão da escola – se dá em função da importância mínima que o Colegiado tinha dentro dele: uma função figurativa, já que o diretor era a figura principal do espaço escolar. Assim, o mínimo de importância e atribuições que a Resolução nº 009/2002 (MUNICÍPIO MINEIRO, 2002d) deliberava ao Colegiado já eram consideradas suficientes para o Escola Campeã.

O Plano Anual de Trabalho/2003 trazia como décima meta o “fortalecimento dos colegiados e/ou associações de Pais e Mestres, em 100% das escolas”, propondo, dentre as seis ações elencadas, três significativas para a consolidação dos Colegiados: “encontro anual dos Colegiados Escolares; encontro dos representantes das Caixas Escolares para avaliação da participação comunitária e outros representantes da escola; implementação da ação colegiada nas escolas de pequeno porte na Zona Rural (consórcios)” (MUNICÍPIO MINEIRO, 2003, p. 18).

Registrando essas ações, encontramos na SME dois documentos: o memorando nº 101/03, de 17 de março de 2003 (MUNICÍPIO MINEIRO, 2003b), que convocava representantes de todos os segmentos escolares para participarem do “Encontro de Colegiados Escolares” naquele mês, e o relatório da realização do mesmo (MUNICÍPIO MINEIRO, 2003e) sobre o qual vale ressaltar:

a) a atividade principal do Encontro, realizada em grupos, por segmentos, apresentava as funções teóricas desses membros, através do Colegiado, no espaço escolar, sobre as quais, exceto para o segmento

de diretores, propunha uma reflexão sobre a participação de cada um nesse órgão;

b) sobre essas reflexões, destacamos:

- Pais: reconhecem que a sua participação é limitada às convocações, e, mesmo assim, quando são feitas com antecedência; sentem vontade de uma participação mais efetiva e citam apenas a colaboração com a disciplina da escola como atual participação; solicitam mais atividades para discutirem soluções para os problemas da escola, revelando um desejo efetivo de real participação;

- Alunos: “reivindicam conhecer melhor o funcionamento da escola em todos os seus aspectos para ‘discutir novas ideias e sugerir novas ações’” (p. 2);

- Funcionários: solicitam que os presidentes dos Colegiados – os diretores – ouçam mais os outros segmentos e se preocupem mais com os aspectos pedagógicos da escola;

- Professores: considerando-se “facilitadores do processo de transformação do aluno”, colocam-se como peça fundamental do processo, já que têm “[...] a facilidade de *encontrar fórmulas* para promover o crescimento e a satisfação dos alunos, contribuindo para a formação do cidadão” (p. 2, grifo nosso);

- Supervisores escolares: reclamam por uma “[...] urgente retomada do Colegiado, pois sentem necessidade do segmento o qual representam ter uma participação mais ativa no mesmo”;

c) colocando a gestão da escola como uma ação conjunta com todos os segmentos, ao diretor foi indicado como ponto de reflexão a sua condução da ação do Colegiado na escola, para a qual esses concluem que necessitam de “[...] uma participação mais efetiva com maior compromisso de cada segmento. O Colegiado é de suma importância na escola e alguns segmentos não entenderam essa participação” (p. 3). Ao que nos parece, ou foram os diretores que ainda não haviam entendido em qual nível deveria se dar a ação colegiada nas escolas, dentro do Programa, ou estavam reclamando por mais parcerias e trabalho voluntário da comunidade escolar.

Em se tratando de uma realidade permeada pela desconcentração e por estratégias de repasse de responsabilidades do âmbito estatal, principalmente no que se refere ao financiamento para o âmbito local, percebe-se que a participação, enquanto partilha de poder e decisões, jamais será a realidade de espaços gerenciados por programas como o Escola Campeã, que se fundamentam numa forma ideologizada de participação: a “pseudoparticipação” pelo envolvimento cooptado.

### **Considerações sobre o processo de seleção de diretores municipais**

A exigência feita pelo Programa Escola Campeã para a escolha de diretores pela via técnica, baseada em “[...] critérios de competência e experiência [...], amplo e de livre acesso [contando] *sempre que possível* [...] [com a] participação da comunidade escolar” (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2002, grifo nosso) é, na nossa avaliação, o aspecto mais relevante e significativo do Programa, juntamente com a implantação do sistema de “Diretores Itinerantes” para as escolas de pequeno porte da zona rural, mesmo que abra precedência para a exclusão da participação da comunidade escolar no processo, através do termo “sempre que possível”.

Na sua fase de implantação, em 2001, o Escola Campeã detectou que apenas 26% dos municípios integrantes do Programa realizavam a seleção de diretores por critérios de competência. Em 2004, último ano do PEC, esse índice atingiu os 100%, demonstrando que a ordem foi cumprida pelos municípios que conseguiram finalizar o Programa. Excluía o PEC qualquer possibilidade de esse processo ser realizado através de: “a) escolha somente por critério de eleição; b) escolha somente por indicação do prefeito ou secretário (ainda que baseada em critérios objetivos); c) escolha baseada em participação em ‘cursos de capacitação’” (SENN, 2002).

O Programa de Governo 2001/2004 (PREFEITURA MUNICIPAL, 2001, p. 16) apresentava a criação de um “[...] sistema de eleição direta de diretores(as) nas escolas municipais”. Temos, já nesse período, as regras do Escola Campeã em fase de implementação no Município. Contudo, o

Plano Municipal de Educação (MUNICÍPIO MINEIRO, 2001) para esse quadriênio, que já prevê, dentro do “Programa Projeto Político-Pedagógico – Gestão Municipal e Escolar” da SME, o desenvolvimento do Escola Campeã, não considera o “Processo de Escolha de Diretores” como uma meta a ser operacionalizada nessa gestão. Mais uma vez, esse processo não foi evidenciado.

Em agosto de 2003, compelida pela Coordenação Nacional do PEC, que ameaçava excluir do Programa todos os municípios que não realizassem o processo seletivo de escolha de diretores – premissa da autonomia administrativa da escola, segundo o PEC –, o Município realizou o “Processo de Seleção dos Diretores da Rede Municipal de Ensino por Critérios de Competência Técnica”. Sob coordenação técnica da consultoria mineira Desafios e Produções Ltda.<sup>11</sup>, foram oferecidas quarenta vagas a cento e vinte e dois inscritos, através da Portaria nº 002/2003, de 26 de maio de 2003 (MUNICÍPIO MINEIRO, 2003d), que estabeleceu as três etapas do processo seletivo, a saber:

- a) prova escrita (eliminatória – mínimo de 70%);
- b) prova de títulos e entrevista (classificatória);
- c) validação pela comunidade escolar (classificatória e cumulativa).

Sobre essas três etapas, é necessário frisar a importância da junção das mesmas num único processo, uma vez que, dessa forma, podem-se contemplar duas áreas imprescindíveis para o provimento do cargo: a competência técnica e a aprovação da comunidade escolar.

O processo de provimento do cargo era universal durante as duas primeiras etapas, devendo os candidatos escolher a escola em que iriam se candidatar à validação da Comunidade Escolar na terceira etapa. As escolas que, na terceira etapa, não contassem com nenhum candidato ao processo de validação teriam respondendo “[...] pela sua direção o servidor apresentado pela Secretaria Municipal de Educação e nomeado pelo Prefeito” (MUNICÍPIO MINEIRO, 2003f).

Chama-nos a atenção os artigos 10 e 11 dessa Portaria pela sua extrema consonância com o papel imprimido pelo Programa ao diretor,

---

<sup>11</sup> Empresa contratada pela Prefeitura Municipal para realizar esse processo de seleção.

como responsável irrestrito pela escola e seus resultados. Determinam esses artigos que:

Art. 10: o candidato aprovado na seleção e que for nomeado na função de Diretor, assinará o *Termo de Compromisso, assumindo a co-responsabilidade pelos resultados da escola, permeados pelos indicadores de gestão e eficiência*. Art.11: o *Termo de Compromisso*, a que se refere o artigo anterior, deverá prever a *avaliação periódica do Diretor pela Secretaria Municipal de Educação*, vinculada aos resultados obtidos por sua escola, de acordo com diretrizes e metas estabelecidas para as escolas da Rede Municipal de Ensino. Parágrafo Único: *o Diretor sofrerá sanções até e inclusive a perda do cargo, de acordo com a avaliação e os resultados da escola, cabendo-lhe amplo direito de defesa* (MUNICÍPIO MINEIRO, 2003f, grifos nossos).

Sobre os artigos acima, merecem comentários:

a) ao contrário do que afirma o art.10, que o diretor, nesse processo, é corresponsável pelo processo – e entendemos que, como expressa o Dicionário Aurélio (FERREIRA, 2005), “co” atribuiu um sentido de parceria, contiguidade, companhia, equivalendo-se à preposição com, que expressa “estar junto a” –, caberão somente a ele – personificador da escola – as sanções pelo mau desempenho da escola, como dita o parágrafo único do artigo 11, atenuando a perspectiva de atuação da comunidade escolar, seja através do Colegiado ou de qualquer outra forma;

b) mesmo atuando no *lócus* escola, a avaliação do desempenho do diretor estava a cargo da SME, contrariando a perspectiva dos pares se avaliarem;

c) o Termo de Compromisso, a que se referem os artigos, é uma questão que merece uma discussão à parte, já que consegue reunir muitas condicionalidades ao exercício da direção escolar, colocando em xeque qualquer possibilidade aventada de esse processo figurar-se como uma etapa de uma gestão compartilhada.

O artigo 12 da Portaria nº 002/2003 (MUNICÍPIO MINEIRO, 2003d) aventava o caráter igualitário para a votação dos segmentos de cada categoria, porém, exigia que todos os que fossem participar dessa votação deveriam se cadastrar anteriormente, o que aconteceu até mesmo no dia da eleição. Estavam, sob essa condição, aptos a votar: todos os funcionários administrativos, do magistério, alunos matriculados com idade mínima de 16 anos, pai, mãe ou responsável pelos menores de 16 anos.

### **Considerações sobre o Projeto de Desenvolvimento da Escola (PDE)**

O modelo de Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), no Programa Escola Campeã, destinado às escolas municipais, contemplava vinte e uma metas, a saber: melhoria da qualidade do ensino; autonomia financeira; garantia da frequência diária dos alunos; promoção da integração família/escola; garantia de capacitação de 100% dos funcionários; alfabetização de 100% dos alunos; realização de planejamento, seleção de conteúdos básicos; manutenção da atualização dos dados; dificuldades de aprendizagem; parcerias e voluntariado; cumprimento efetivo de 200 dias letivos; fortalecimento do Colegiado; implantação da Pedagogia do Sucesso; garantia da avaliação contínua; melhoria da disciplina; processo de enturmação; reforma e ampliação do espaço físico da escola; merenda de qualidade assegurada; atendimento dos alunos portadores de necessidades educativas especiais; otimização do espaço físico de uso da escola; garantia de profissionais habilitados.

No ano de 2004, todos os PDE's das escolas municipais foram avaliados, tendo como referência essas metas, que totalizaram 272 ações, das quais 227 foram cumpridas pelas escolas municipais, perfazendo um total de 83% de implementações (MUNICÍPIO MINEIRO, 2004c).

Outra evidência do processo de adequação da Rede Municipal de Educação está refletida nas metas que o PEC, em julho de 2003, estabeleceu para a Rede, determinando, inclusive, os prazos para que

o município as cumprisse, tais como: analisar o funcionamento da SME e promover a adequação (se necessário) da estrutura e estratégias frente à nova forma de gestão do processo educacional; analisar, adequar, reelaborar ou revisar e implementar o Regimento da SME (se necessário); analisar, reelaborar ou revisar e implementar o Programa de Ensino (se necessário); analisar, adequar, reelaborar ou revisar e implementar o Plano Municipal de Educação (se necessário); analisar o funcionamento da SME e promover a adequação (se necessário) da estrutura e estratégias frente à nova forma de gestão do processo educacional; analisar, adequar, reelaborar ou revisar e implementar o Regimento da SME (se necessário); analisar, reelaborar ou revisar e implementar o Programa de Ensino (se necessário); atualizar as legislações existentes, eliminando as normas que conflitem com o processo educacional (200 dias letivos, 800 horas/ano, 4 horas/dia etc.); aperfeiçoar a implantação de instrumentos de avaliação do processo e dos resultados (SME e escolas); realizar a chamada escolar em 100% do município para o Ensino Fundamental (AUGE, 2003).

### **Considerações Finais**

As análises realizadas nesta pesquisa revelam a filiação do PEC ao projeto de reconfiguração do papel do Estado, na contemporaneidade, através da instrumentalização de parcerias no âmbito do “público-privado”. Sublimando uma nova maneira de gerir a educação, com “mais eficiência e menor custo”, essa parceria impôs novas configurações ao cotidiano da gestão escolar, impactando os princípios democráticos da gestão da escola pública.

O “público-privado”, através da ação de fundações, unidas em uma aliança estratégica, adentrou a educação dos municípios brasileiros, sob a forma de um Programa de Gestão Municipal e Escolar – Programa Escola Campeã – que teve o seu projeto-piloto financiado pelo BIRD no estado da Bahia – instituindo nessas realidades o modelo privatizante do “quase-mercado”, através da adoção de modelos de gerenciamento empresarial e substituindo o órgão central estatal na gestão das redes municipais de

educação. Não obstante, as secretarias municipais de educação assumiram o posto de “tarefeiras” das determinações emanadas pela coordenação do Programa.

Corroboramos com Chauí (1999), a partir desta investigação, a ideia de que, quando uma instituição abre mão de gerir ela mesma o seu destino – seja por vontade própria ou cooptação –, passando a submeter-se aos parâmetros impostos por aqueles a quem abdicou a sua liberdade, ela deixa de constituir-se enquanto instituição, tornando-se, tão somente, uma organização social.

Nesse contexto, as entidades “público-privadas” expandem a soberania empresarial no espaço público, substituindo a contratualidade da resposta social sistêmica pela contratualidade parcial, particular e privada da “solidariedade social”, retiram da arena política e pública os conflitos sociais e convertem a Sociedade Civil num espaço ideológico de realização de parcerias. E é nesse cenário que se insere a necessidade de problematizar aspectos concernentes à sua ação.

De modo geral, em todas as instâncias, procedimentos, ações e deliberações emanados do Escola Campeã, ficou clara a estratégia do Programa em transferir o poder de comando e governança da Secretaria Municipal de Educação para a entidade “público-privada”, deixando-a a mercê das suas influências, políticas e determinações. O que ocorreu na Rede Municipal de Educação, enquanto ela se manteve sob a gerência do Programa Escola Campeã, foi uma desestatização em nível de gestão das políticas públicas. Tem-se aí uma nova modalidade privatizante: o fornecimento público com financiamentos público, privado e “público-privado” sob gestão “público-privada”. Esse hibridismo revela o requinte do neoliberalismo em estruturar, a favor dos seus interesses, diferentes agentes e instâncias sociais.

## Referências

AUGE Consultoria. *Relatório de avaliação dos indicadores de gestão do Programa Escola Campeã*. Belo Horizonte, 2001.

\_\_\_\_\_. *Relatório de avaliação dos indicadores de gestão no município/ MG*. Belo Horizonte, 2002.

\_\_\_\_\_. *Avaliação dos quesitos básicos para a gestão escolar no município/ MG*. Belo Horizonte, 2002b.

\_\_\_\_\_. *Agenda de trabalho da 3ª visita técnica*. Belo Horizonte, 2002c.

\_\_\_\_\_. *Avaliação dos indicadores de gestão do Município Mineiro, no período de 2001 a 2003*. Belo Horizonte, 2003.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Acompanhamento do Desenvolvimento do PAT/2004*. Belo Horizonte, 2004.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96*. Brasília, 1996.

CHAUÍ, Marilena. Reforma do ensino superior e autonomia universitária. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 61, nov, 1999.

FERREIRA, Aurélio B. H. *Dicionário Aurélio*. 3 ed. versão 5.0. São Paulo: Positivo, 2005.

INSTITUTO AYRTON SENNA. *Carta de acertos necessários em 18/04/2002*. São Paulo, 2002.

LÉLIS, Úrsula Adelaide de. *Políticas e práticas do “terceiro setor” na educação brasileira, no contexto de reconfiguração do Estado*. 2006. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2006.

MUNICÍPIO MINEIRO, Secretaria de Educação. *Regimento das unidades municipais de ensino urbanas e rurais*. Município Mineiro, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Municipal de Educação – 2001/2004*. Município Mineiro, 2001.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano de ação para 2001 – Rede Municipal de Ensino*. Município Mineiro, 2001b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório das atividades e palestras realizadas durante o encontro nacional de gerentes municipais do Programa Escola Campeã*. Município Mineiro, 2001c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 1.931 de 07 de dezembro de 2001*. Município Mineiro, 2001d.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução nº 002/2002 de 23 de abril de 2002 – define o regime de autonomia pedagógica das unidades de ensino da rede municipal*. Município Mineiro, 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução nº 005/2002 de 17 de maio de 2002 – define o regime de autonomia financeira das unidades de ensino da rede municipal*. Município Mineiro, 2002b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano de ação 2002 – 1º e 2º semestres de 2002*. Município Mineiro, 2002c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução nº 009/2002 de 05 de dezembro – dispõe sobre as normas de funcionamento dos colegiados nas unidades municipais de ensino*. Município Mineiro, 2002d.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Anual de Trabalho (PAT)/2003*. Município Mineiro, 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Memorando SMEDU 101/03 de 17 de março de 2003*. Município Mineiro, 2003b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução nº 001/2003, de 24 de março de 2003* – estabelece normas complementares para instituição e funcionamento do colegiado nas unidades municipais de ensino. Município Mineiro, 2003c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Portaria nº 002/2003, de 26 de maio de 2003* – define normas para o processo de escolha do diretor de estabelecimento de ensino da rede municipal. Município Mineiro, 2003d.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório do 1º Encontro dos Colegiados Escolares das Escolas Municipais*. Município Mineiro, 2003e.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução nº 004/2003, de 29 de maio de 2003* – estabelece normas para a 3ª etapa do processo de seleção por critério de competência técnica da função de diretor das escolas municipais. Município Mineiro, 2003f.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório final do Programa Escola Campeã 2001/2004*. Município Mineiro, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Histórico da implantação e consolidação do Programa Escola Campeã*. Município Mineiro, 2004b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Instrumento de gerenciamento do PDE's – Relatório de Avaliação das escolas*. Município Mineiro, 2004c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório sobre o desempenho do Município Mineiro nos indicadores de gestão e eficiência do Programa Escola Campeã*. Município Mineiro, 2004d.

PREFEITURA MUNICIPAL. *Programa de Governo, 2001/2004*. Município Mineiro, 2001.

**Data de Recebimento: 13.07.12**

**Data de Aceite: 07.09.12**