

REGULAÇÃO INSTITUCIONAL E TRABALHO DOCENTE: A DIREÇÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELO HORIZONTE

Mércia de Figueiredo Noronha Pinto
UFMG
mercia.noronha@terra.com.br

RESUMO

Este artigo refere-se à pesquisa “Regulação e ação pública na política de educação infantil em Belo Horizonte”, tomando como referência os diplomas legais, especialmente a Lei nº 8.679 de 2003, com a implantação do Programa Primeira Escola e o Programa BH Metas e Resultados, em vigor desde 2009. Apresenta parte dos dados empíricos do estudo realizado durante o ano de 2012 em uma Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) e em uma Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI). As informações são concernentes às funções e atividades (estruturas, instrumentos e práticas) exercidas pelo Estado na regulação institucional e de controle da educação infantil. Os resultados evidenciam o modo como as regras e as normas emanadas pela administração municipal são formuladas, traduzidas e aplicadas no contexto dessas escolas, por meio do processo de trabalho docente da direção.

Palavras-chave: Regulação institucional. Política de educação infantil de Belo Horizonte. Direção e trabalho docente.

Introdução

A implementação de uma estrutura político-administrativa descentralizada no Brasil, no contexto das reformas dos anos 1990 e dos novos modos de regulação da educação, implicou na prioridade municipal para com a oferta de educação infantil e ensino fundamental. Nesse sentido, instaurou a necessidade de intervenção do governo nesse campo, por meio da elaboração de políticas educacionais e da criação de mecanismos institucionais.

Essas reformas avançaram no sentido de transferir poderes e funções da esfera nacional e regional para a esfera local, reconhecendo a escola como lugar central da gestão e a comunidade como parte desse processo, ao mesmo tempo em que centralizava os espaços de planejamento da política educacional e os mecanismos de controle e avaliação (DUARTE, 2006).

Em Belo Horizonte (BH), a intervenção do Estado no campo da educação, nos últimos anos, tem se efetuado por meio de políticas educacionais que consagram um modelo de gestão sustentado em medidas de descentralização e de reforço da autonomia

das escolas. Essas políticas se inserem nos processos de recomposição do papel do Estado na administração da ação pública e nas suas formas de governo, bem como corroboram a influência que as instâncias nacionais e internacionais exercem no sentido da convergência das políticas e dos modos de regulação da educação.

A legislação em vigor – Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOBH) de 1990, Plano Municipal de Educação de Belo Horizonte (Lei nº 10.917/2016) – estabelece a gestão democrática do ensino público, com incentivo à participação da comunidade no processo educacional e o fortalecimento da responsabilização local.

Esse princípio, que visa o alargamento do poder de decisão dos órgãos de gestão escolar, é contemplado no Art. 158 da LOBH mediante 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 (BELO HORIZONTE, 1990).

Assim, a legislação prevê que as escolas disponham de autonomia, por meio dos seus órgãos representativos em função das suas competências, em determinados domínios: pedagógico (elaboração da proposta pedagógica), administrativo (a escola como lugar central de gestão das condições materiais, físicas e humanas) e financeiro (gerenciamento dos recursos financeiros).

Barroso (2005) lembra que, no contexto da nova gestão pública e das suas medidas gerencialistas, a aplicação das políticas está relacionada ao aumento da capacidade de gestão das escolas, com a adoção de modelos pós-burocráticos de gestão privada que

implica na introdução de processos racionais de gestão e a explicitação de metas, avaliação de resultados e controle da qualidade, entre outros.

Para isso, torna-se necessário aumentar a “autonomia” das escolas através da adoção de medidas de descentralização (transferência de competências e recursos), desregulação (reservando a definição de metas e controle de resultados para o centro, atribuindo a responsabilidade e autonomia de execução para as unidades locais) e adoção do princípio da subsidiariedade (tomada de decisão no nível mais baixo possível, próximo dos lugares onde se fazem sentir os seus efeitos). (BARROSO, 2005, p. 97).

3

Ao fazerem uma análise comparativa entre autonomia e controle na educação, Cribb e Gewirtz (2007) assinalam que o controle é exercido de maneiras muito diferentes, usando diversas formas e mecanismos de influência. Como exemplo, os autores mencionam que os governos contemporâneos estão usando uma combinação de controles de entrada (por exemplo, com o direcionamento de recursos) e de saída (por exemplo, com a medição de desempenho).

A análise política tem mostrado que as medidas postas em prática pelo Estado que visam modernizar a gestão pública e conferir autonomia às escolas, nos moldes da gestão empresarial, configuram-se como muito limitadas, uma vez que quase não há espaço para que os docentes exerçam o poder de decisão. Estes, muitas vezes, tendem a serem meros executores, pois experimentam uma autonomia individual mais intensa na sala de aula, mas uma menor autonomia coletiva em relação à formulação das políticas.

No município de BH a “autonomia da escola” veio acompanhada da criação de instrumentos de controle e de centralização administrativa, sobretudo com a atual gestão do Prefeito Márcio Lacerda, relacionados ao cumprimento de metas e, também, a novas formas de atuação profissional dos diretores que se traduzem em maiores atribuições e responsabilidades.

Regulação institucional

Em BH, dentre as ações realizadas concernentes aos modos de regulação da política de educação infantil, observam-se alterações expressivas com a promulgação da Lei nº 8.679/2003 e a implantação do Programa Primeira Escola, visando à ampliação da oferta pública de creches e pré-escolas. A partir dessa Lei, foram criadas as Unidades

Municipais de Educação Infantil (UMEIs) e, com isso, BH deu início ao atendimento público às crianças de zero a três anos e ampliou as vagas na faixa etária de quatro a cinco anos.

A educação infantil pública é ofertada, atualmente, nas UMEIs, nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) e nas escolas municipais de ensino fundamental que permanecem com turmas de educação infantil.

No que tange aos instrumentos de regulação institucional, o governo Márcio Lacerda implantou, em 2009, um novo modelo de gestão no município denominado Programa BH Metas e Resultados¹, que,

[...] 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. (BH METAS E RESULTADOS, 2012).

O programa está estruturado em 12 áreas de resultados², com 40 projetos sustentadores³. Com a definição clara de metas e resultados almejados, busca-se dar maior eficácia e eficiência à gestão pública, com o monitoramento e o gerenciamento de cada um dos projetos (BH METAS E RESULTADOS, 2012). A gestão orientada por resultados, segundo os documentos do Programa, procura se adequar à mudança da sociedade e dos órgãos de controle, já que,

[...] 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. (BH METAS E RESULTADOS, 2012).

Observa-se, assim, uma mudança de paradigma, do ponto de vista político, na administração municipal.

As medidas políticas e administrativas que caracterizam a reforma e a reestruturação do Estado, em diversos países, a partir dos anos 1980, segundo Barroso

¹ Decreto nº 13.568/2009.

² Área de resultado: área temática que orienta a concentração dos melhores esforços do executivo, para alcançar as transformações sociais, econômicas, ambientais e institucionais previstas no plano de governo, e necessárias à realidade da cidade de Belo Horizonte (Decreto nº 13.568/2009, art. 2º, I).

³ Projeto sustentador: empreendimento que mobiliza recursos e competências para alcançar, em conjunto com os demais projetos da respectiva área de resultado, as transformações desejadas e previstas (Decreto nº 13.568/2009, art. 2º, II).

(2005a), são justificadas pela necessidade de modernizar, desburocratizar e combater a “ineficiência” do Estado. Essas medidas, segundo o autor, explicam-se também pelas propostas neoliberais e neoconservadoras de libertar a sociedade do controle do Estado, por meio da privatização. Tais medidas afetaram a administração pública e, conseqüentemente, a educação, ao alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar com a utilização dos dispositivos do mercado ou com a substituição do poder público pelas instituições privadas em áreas de intervenção do Estado.

A educação, na concepção de reforma do Estado, como afirmam Gandini e Riscal (2002), passa a ser entendida como um serviço e sua gestão pautada pela administração de resultados, favorecendo a incorporação de agentes privados como interlocutores e também como cooperadores na definição dos resultados esperados, estratégias de desempenho e financiamento educacionais.

Para Cabral Neto (2012), a reforma gerencial, fundada nos princípios da nova gestão pública e no aprimoramento do desempenho governamental com a adoção de mecanismos de responsabilização, preconiza “[...] a lógica de resultados na administração pública visando medir o desempenho e exigir a prestação de contas de agentes públicos responsáveis pela execução e pelos resultados obtidos com as políticas.” (CABRAL NETO, 2012, p. 265).

Ainda, segundo o mesmo autor:

[...] 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 a autonomia, a descentralização e a participação, que passaram a ser consideradas como mecanismos para assegurar mais agilidade, eficiência e eficácia à gestão das escolas. (CABRAL NETO, 2012, p. 279).

Os três projetos sustentadores da área da educação, presentes no Programa BH Metas e Resultados são: expansão da educação infantil, expansão da escola integrada e melhoria da qualidade da educação (BELO HORIZONTE, 2011a).

As medidas que visam à promoção da qualidade do ensino, nessa política, consistem na padronização do currículo; implantação do boletim escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Municipal (Avalia BH); realização de avaliação de desempenho dos profissionais da educação; monitoramento do processo de ensino-aprendizagem;

formação continuada para os professores/estudo dos documentos voltados para as orientações curriculares e para a qualidade da educação; construção da proposta pedagógica; monitoramento da gestão das escolas; repasse de recursos financeiros; entrega de *kits* escolares, literários e de uniformes para todos os alunos; implementação de projetos e programas como o Projeto de Intervenção Pedagógica (PIP), o programa saúde na escola e o programa de reforço escolar, entre outras. Dentre essas medidas, para a educação infantil, são realizadas ações voltadas para a elaboração da proposta pedagógica das instituições e a implementação das proposições curriculares do município; o monitoramento à gestão escolar, que compreende o acompanhamento sistemático às escolas; a formação e a avaliação de desempenho dos professores; a entrega de *kits* para as crianças; além da implantação da política de saúde.

Para a concretização dos projetos na área da educação, o atual governo propõe o aumento da capacidade de gestão nas escolas e de responsabilização do gestor escolar. À direção escolar, a Secretaria Municipal de Educação (SMED) determina a elaboração de um plano de trabalho que constitui instrumento de monitoramento e avaliação da gestão, assim como a base para um plano de metas pactuado entre a direção e a Secretaria. Há ainda um termo de compromisso da gestão assinado pela direção, assumindo algumas responsabilidades, entre elas: assegurar o cumprimento do plano de metas, das normas e diretrizes da SMED e do Conselho Municipal de Educação (CME) e implementar os programas educacionais do município que visam aprimorar a qualidade da aprendizagem.

As diretrizes atuais da SMED para o trabalho da direção e vice-direção das escolas e das UMEIs⁴ envolvem as seguintes dimensões:

- Administrativa: garantir as condições materiais, físicas e humanas dos vários setores da instituição escolar de forma integrada, em conformidade com a legislação, por meio das seguintes estratégias: gerenciar a merenda e o patrimônio escolar; garantir os registros de escrituração escolar; gerenciar o Sistema de Gestão Escolar (SGE)⁵ e outros correlatos, assegurando o lançamento de dados; organizar o quadro de pessoal, entre outras.

⁴ BELO HORIZONTE, 2011.

⁵ O SGE é um sistema informatizado da educação, dividido em módulos que contemplam as gestões acadêmica, pedagógica, de pessoal e de rede física. Esse sistema permite o acesso da administração educacional a todas as informações das escolas.

- Pedagógica: coordenar o trabalho pedagógico buscando soluções criativas que garantam a aprendizagem, permanência, equidade e inclusão de todos. Garantia da melhoria da qualidade do atendimento da educação infantil. Estratégias: reconhecer as crianças como sujeitos da ação educativa; possibilitar clima agradável, respeitoso e favorável ao desenvolvimento do trabalho pedagógico; implementar as Proposições Curriculares e o Regimento Escolar; fortalecer o trabalho da coordenação pedagógica, intensificar a relação com as famílias e a participação do colegiado e da comunidade; planejar a formação dos profissionais; entre outras.
- Financeira: administrar a caixa escolar responsabilizando-se juridicamente pelos processos financeiros, administrativos, contábeis, fiscais e de pessoal, atendendo as demandas da comunidade escolar, de acordo com a legislação, normas e orientações pertinentes. Estratégias: aplicar os recursos em conformidade com a sua finalidade e realizar a prestação de contas; suprir a instituição de recursos materiais necessários, promover a participação coletiva nas decisões sobre utilização dos recursos; entre outras.

7

A política da SMED propõe ações de formação e avaliação dos diretores, a partir do plano de trabalho e do plano de metas da gestão. A formação é realizada pela Secretaria em parceria com empresas privadas, a partir do mapeamento de habilidades e competências individuais e das necessidades de formação dos diretores, sendo obrigatória a frequência integral e a comprovação de conclusão de cada curso. A avaliação acontece por meio de monitoramento da gestão, para averiguação do cumprimento do plano de metas pactuado com a SMED, visando à eficiência e à qualidade do funcionamento de cada escola e UMEI⁶.

A regulação institucional da política de educação infantil em BH, no âmbito da SMED, compreende notadamente as ações realizadas pelas equipes da SMED. Essas equipes têm como função orientar e monitorar a ação dos profissionais, observar e intervir nas instituições, a fim de assegurar o direito das crianças, das famílias e dos profissionais e o cumprimento da política de educação do município (BELO HORIZONTE, 2012a).

⁶ Art. 44 e Art. 45 da Portaria SMED nº 262/2011.

Para o monitoramento às escolas, é elaborado um plano de ação pela equipe de educação infantil da SMED, contemplando cinco dimensões: dimensão física, dimensão administrativa, dimensão pedagógica, dimensão de promoção da saúde, dimensão de interação com famílias e comunidade. São apresentadas as metas a serem alcançadas, os planejamentos, prazos e responsáveis. Esse documento é construído a partir do plano de trabalho da gestão e das observações e registros das visitas; é pactuado com a direção e acompanhado pela SMED, no sentido de viabilizar as ações da equipe nas escolas.

O acompanhamento sistemático às escolas envolve visitas regulares, com o preenchimento de um relatório pela equipe da SMED. Nesse documento, são descritas as ações realizadas na verificação *in loco*, as questões observadas referentes à organização e os encaminhamentos. Ele é assinado pela SMED e pela direção da escola, para a qual é disponibilizada uma via do formulário. As prescrições e o monitoramento às escolas e UMEIs referem-se à implementação da proposta pedagógica do município, à organização administrativa, ao preenchimento e elaboração de documentos obrigatórios, à organização do espaço físico e recursos materiais, ao período de adaptação e alimentação das crianças, à realização de ações de promoção à saúde, à inclusão de crianças com deficiência, à relação com as famílias e a comunidade, entre outras.

Processo de trabalho docente da direção

Em relação aos domínios pedagógico, administrativo e financeiro, os dados recolhidos permitem verificar que, no processo de regulação, as escolas possuem maior margem de autonomia em relação às questões pedagógicas e menor em relação às questões administrativas e financeiras.

No que tange ao domínio financeiro, há um acompanhamento sistemático dos gastos por um técnico da SMED e a direção da escola precisa prestar contas mensalmente da movimentação financeira realizada sob sua responsabilidade. Quanto ao domínio administrativo, “[...] as irregularidades são mais facilmente identificáveis e o ritual para aplicação das sanções, previsto no Manual da Corregedoria, serve de orientação sobre como conduzir a apuração de responsabilidades e a quem compete fazê-lo.” (GONZAGA, 2013, p. 28).

Nas escolas em estudo, o controle administrativo e financeiro é exercido, nomeadamente, sobre a direção das escolas, como pode ser percebido no relato da diretora da EMEI:

“[...] Muita gente da SMED para fiscalizar o trabalho: horários/merenda/projetos. Não é mais possível colocar uma coisa no papel e fazer outra. O quadro da SMED determina função/tempo de cada um. Os documentos são verificados. A fiscalização não deve ser privilégio da nossa escola. A SMED faz relatório de visita e a direção assina.” (NOTAS DE CAMPO, 04 agosto 2012).

9

As medidas de regulação nesses domínios são elucidadas em diversos instrumentos de controle e podem ser sintetizadas em: administração e prestação de contas dos recursos financeiros destinados à caixa escolar e quanto aos critérios para elaboração dos projetos pedagógicos; rigor com a cozinha e com a alimentação fornecida pela escola, conforme as diretrizes e orientações da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN); implantação dos programas educacionais do município; elaboração e cumprimento do calendário escolar; organização dos tempos escolares, do quadro de turmas, do quadro de profissionais (número, cargo, jornada de trabalho, distribuição de horários e função), do espaço físico e dos recursos materiais; entrega dos *kits* de material escolar e de uniforme; participação das famílias e da comunidade na escola; questões relativas à inscrição, matrícula, seleção, adaptação, frequência e desligamento das crianças; registros e escrituração escolar.

A diretora da EMEI percebe a gestão financeira como um fator de muita responsabilidade delegada ao âmbito da escola:

[...] onde que pega mais é a caixa escolar. Porque o pedagógico, a experiência que a gente tem de escola, de sala de aula vai te norteando. Agora a caixa escolar é onde tem mais pormenores, detalhes assim, né?! Até que não é um serviço difícil, ele é um serviço de muita responsabilidade. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Especialmente na UMEI, existe também a dependência da escola-núcleo⁷, em relação ao uso dos recursos financeiros e à presença da direção para tomar as decisões referentes à unidade, por exemplo. A ausência de autonomia financeira e administrativa

⁷ Conforme disposto na Lei nº 8.679/2003, as UMEIs são vinculadas a uma escola municipal. A Lei nº 9.154/2006 determina que compete ao vice-diretor das UMEIs o gerenciamento e a administração dessas unidades.

da UMEI implica em mais uma forma de controle e em um dos desafios colocados para a vice-direção, como apontado no plano de trabalho da gestão.

Sob o discurso do aumento da capacidade de gestão nas escolas, a administração municipal introduziu novos dispositivos de regulação, atribuindo à direção escolar metas de eficiência e qualidade que possibilitam ao Estado controlar os resultados da educação⁸. Para uma das professoras das escolas em estudo, significa que “[...] a atual política gerencial da SMED é voltada para a prestação de contas. O pedagógico fica de lado.” (NOTAS DE CAMPO, 1º outubro 2012).

Para Souza (2007), é essencialmente na face administrativa que os diretores se cobram e são cobrados pelo bom desempenho. Já a face pedagógica, segundo o autor, é reconhecidamente importante, mas os diretores alegam não ter tempo ou condições para exercê-la. Esses apontamentos podem ser observados no relato da vice-diretora da UMEI, que destaca a prevalência do trabalho administrativo em detrimento de outros, sobretudo do trabalho pedagógico: “A parte pedagógica fica sempre a desejar porque as exigências da caixa escolar e a administração pesam muito.” (VICE-DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 11 dezembro 2012).

Os instrumentos de controle da gestão são frequentemente evidenciados pela SMED. Na reunião realizada na Secretaria, em agosto de 2012, a chefe de gabinete chamou a atenção das diretoras das escolas e das vice-diretoras das UMEIs quanto ao monitoramento/avaliação da direção, a partir do plano de trabalho/plano de gestão e do termo de compromisso. Enfatizou que a assinatura desses documentos por elas implica no cumprimento do papel do gestor, que é o de implementar a política. “[...] Esses documentos não foram assinados à toa.” (NOTAS DE CAMPO, 09 agosto 2012).

O plano de metas da direção, a par do plano de ação do acompanhamento pedagógico, é ressaltado e analisado também pelas entrevistadas como instrumento de controle:

Tem aquele plano de gestão que a gente fez quando a gente candidatou e tem esse outro plano de metas que foi feito a partir desse nosso primeiro projeto, lá da eleição. Agora, o que eu tenho observado dentro desse nosso plano de ação,

⁸ A exemplo, Gonzaga (2013), em sua dissertação de mestrado intitulada “Eficácia escolar e liderança pedagógica dos diretores escolares da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte no contexto da gestão democrática”, analisou a liderança dos diretores das escolas municipais associada à eficácia escolar, no contexto da política educacional da SMED, no período 2009/2012, que incorpora e consolida procedimentos que garantam o compromisso do diretor com os resultados de desempenho escolar.

de gestão, de metas é que tem muita coisa que diz respeito à questão física da escola e aí as coisas estão paradas. E a gente não pode bater um prego, né? Que eu também acho que é uma segurança, eu também não tenho interesse em fazer nada sem um aval técnico, mas o que acontece é que é muito moroso, o tempo deles é muito diferente do tempo da gente. E as pessoas estão o tempo inteiro cobrando. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

[...] a diretora fez um plano de ação quando ela foi passada no processo de eleição. Então, ela tem um plano. Nos três anos que vai ficar na escola, quais as metas que ela quer. É tudo muito orientado, a gente tem que seguir. A Prefeitura já tem tudo pronto. Tem o plano de ação que a acompanhante pedagógica faz também. Ela cria um plano de ação em cada escola que ela trabalha. É um documento com as propostas a serem feitas no decorrer do ano. Então, ela estabelece as metas para o ano. Ela vê quais são as necessidades da escola que ela vem acompanhando e dentro desse documento ela vai colocando as metas que têm que ser cumpridas, o que é que falta na escola ou o que precisa melhorar, o que deve ser criado, qual é a modificação que precisa ser feita e vem trabalhando com a gente para ir mudando, ou para construir alguma coisa e ela vem direcionando. Então, esse documento fala disso tudo. (COORDENADORA EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 09 novembro 2012).

Em ambas as escolas, a assembleia escolar no final do ano teve como pauta a avaliação da gestão, conforme determinação da SMED⁹. A avaliação foi realizada a partir do plano de trabalho elaborado pelas diretoras e por meio do instrumento de avaliação definido pela Secretaria¹⁰. Após a realização da assembleia, os formulários, devidamente preenchidos e referendados pela assembleia escolar, bem como a ata de assembleia e as listas de presença são encaminhados para a SMED e subsidiam o relatório de avaliação das escolas. As notas abaixo dão visibilidade a esse processo vivido em cada uma das escolas:

Além da participação das professoras e funcionários, a assembleia contou com a presença de alguns pais. A reunião foi realizada na escola-núcleo, coordenada pela diretora. Pauta: prestação de contas (caixa escolar 2012), calendário 2013 e avaliação do plano de gestão da direção. A avaliação foi realizada em grupos separados por escola e por UMEI, considerando os cinco itens que constam no mapa estratégico da SMED: melhoria da aprendizagem, integração institucional, melhoria dos processos de trabalho, melhoria da gestão (clima escolar), infraestrutura e tecnologia (levantamento dos pontos positivos e negativos). Ao final, foi feita a socialização dos grupos. Dentre os aspectos apresentados relacionados à UMEI, destacam como pontos positivos: aumento do número de crianças atendidas, encontros com as famílias, empenho no desenvolvimento do projeto institucional e, como pontos negativos:

⁹ Portaria SMED nº 138/2012. “Estabelece data da Assembleia Escolar para discussão e avaliação do Plano de Metas das unidades escolares”.

¹⁰ Trata-se de um formulário que apresenta um conjunto de indicadores referentes às dimensões propostas no plano de trabalho da direção.

dificuldade na comunicação da coordenação entre os turnos, profissionais novatas ao longo do ano, sobrecarga da direção com a gestão administrativa (necessidade de mais profissional para essa função), falta de formação coletiva. (NOTAS DE CAMPO, 10 dezembro 2012).

A diretora iniciou a assembleia socializando os desafios da sua gestão, apontados no plano de trabalho (as relações interpessoais; adequar tempo e espaço para formação, planejamento, avaliações; conciliar a estrutura física às necessidades da educação infantil) e justificando as ações realizadas no ano, referentes a cada um. Em relação à estrutura física, esclareceu sobre o que a escola pode fazer, mas que muita coisa depende da Prefeitura (PBH): “[...] a escola cobra, mas as coisas não são feitas, não são respondidas.” Explicou também sobre a administração da caixa escolar e dos funcionários contratados, sobre a complicação do gasto do dinheiro público. A secretária da escola propôs a avaliação da gestão, em grupos, elencando os pontos positivos e os aspectos a serem melhorados em relação às dimensões pedagógica, administrativa e financeira. Em seguida, houve a socialização dos grupos. Diante da avaliação dos participantes que “[...] a direção é representante da comunidade escolar e não do prefeito e deve estar a serviço da comunidade”, a diretora justificou mais uma vez o controle da PBH sobre a direção, o aumento da responsabilidade na gestão dos recursos financeiros, na contratação e demissão de pessoal, “[...] a direção não faz nada sozinha, a PBH controla tudo e a gente obedece. Estamos engessados. Manda quem pode, obedece quem tem juízo. Não temos liberdade.” (NOTAS DE CAMPO, 14 dezembro 2012).

12

Além da avaliação pela assembleia escolar, é realizada a avaliação da gestão pela SMED:

E tem uma avaliação pela Secretaria que parece que vai acontecer agora no final do ano. A gente tem também uma avaliação da caixa escolar que avalia seu desempenho enquanto presidente da caixa, enquanto empresa. Se você está fazendo os pagamentos, se você não deixa nada atrasado, eu imagino que é isso, se as contas estão em dia, se você não tem pendência. Então, têm vários setores. Eu não sei como é que funciona para participar, e para a gente avaliar eles, eu não sei se tem esse momento também não, esse eu não sei, mas para nós tem. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 01 novembro 2012).

As diretoras são responsáveis pelo cumprimento de metas de eficiência determinadas em vários documentos de preenchimento obrigatório e submetidas às intervenções *in loco* da SMED para comprovar a conformidade com o que está prescrito.

Nesse sentido, entre as funções que são atribuídas às diretoras, aquelas referentes aos domínios administrativo e financeiro são o alvo de maior controle pela SMED. Assim, verifica-se, em ambas as instituições, o predomínio da atuação das diretoras no que tange aos aspectos de administração e organização geral da escola.

O alargamento das exigências e responsabilidades em relação à gestão das escolas, acrescidas pelas formas de controle convergentes com uma regulação do tipo pós-burocrático, implica em um elevado ritmo e volume de trabalho das diretoras:

Eu tive bastante dificuldade nesse ano de 2012, por seu meu primeiro ano na vice-direção, eu estou até tentando organizar. Porque você mesma já viu a quantidade de *kit* que a gente tem, atendimento ao pai, atendimento ao professor, o que eu tenho que fazer? Eu coloco na minha agenda as prioridades do dia seguinte, o que eu preciso realmente que esteja feito no outro dia, mas, às vezes, eu não consigo nem chegar perto daquela agenda e ter realmente feito o que eu tinha planejado por causa da correria, da educação infantil, da escola mesmo, não só da educação infantil. E no que acontece no dia a dia, falta de professora, às vezes, você planeja alguma coisa e não dá certo, você organiza para acontecer isso e não acontece. (VICE-DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 11 dezembro 2012).

Eu acho que tem um nível altíssimo de expectativa, porque eu acho que coloca uma carga muito grande nos ombros de quem é diretor da escola, com pouca autonomia. É um trabalho muito engessado que não pode, por exemplo, contratar pessoal sem seguir uma série de critérios, você não pode demitir sem o aval da Secretaria. Eu acho até importante, que é uma segurança que você tem, mas é um trabalho muito engessado, é muito amarrado. Mas, eu acho que o nível de expectativa da Secretaria é muito grande de quem está na direção, inclusive de repente de ter até superpoderes, porque é uma carga muito, muito grande. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

No monitoramento às escolas, realizado pela SMED, é verificado o cumprimento da política de educação infantil determinada pelo município. Como se observou, nesses momentos, são enfatizadas as orientações do trabalho a ser desenvolvido com as crianças.

Como se notou, à semelhança do que constataram Barroso e outros (2004), as diretoras desempenham um papel relevante na tomada de decisão, pois elas influenciam a maior parte das decisões concernentes à organização e funcionamento da escola e são a referência no processo de tradução das normas externas e de produção das normas internas. Essa liderança decorre, sobretudo, das mudanças nos modos de regulação da educação e da proeminência no papel da direção.

A alteração dos modos de regulação da escola e os novos instrumentos da ação pública conferem centralidade à figura do diretor, que se vê envolvido em lógicas de ação referentes aos objetivos de melhoria da qualidade da educação.

Considerações finais

O trabalho empírico mostrou que, no município de BH, o controle no domínio da educação infantil é exercido com o uso de diversos instrumentos pelo Estado. Esses instrumentos incidem claramente sobre a gestão escolar, a exemplo do plano de trabalho e do termo de compromisso assinados pela direção, da avaliação de desempenho, do acompanhamento e do monitoramento às escolas pela SMED. Associada a essa mudança, os dados também revelaram uma contradição nos objetivos da regulação, uma vez que, junto à adoção de medidas que visam à autonomia das escolas por meio do aumento do poder de decisão, da transferência de atribuições e de recursos e da construção da proposta pedagógica; a administração municipal exerce o controle sobre as escolas com a introdução de processos de gestão relacionados à elaboração de planos de ação para identificar as prioridades a serem desenvolvidas, ao cumprimento de metas, ao controle da qualidade, entre outros.

Segundo Barroso (2005), se, do ponto de vista retórico, as políticas de reforço da autonomia aumentaram o poder de decisão e os recursos para as escolas e, simultaneamente, maior responsabilização e participação de todos os agentes educativos, assiste-se, na prática, e de maneira contraditória, ao alargamento dos processos de controle, externo e interno, da organização educativa, inibidores de uma efetiva autonomia.

Na mesma linha de abordagem, Cribb e Gewirtz (2007) ressaltam a distinção entre os agentes individuais (professores, pais, estudantes, entre outros), os agentes coletivos (sindicato dos professores, associação de pais e estudantes, etc.) e os agentes institucionais (escolas, órgãos do governo, etc.) que fazem parte da arena educacional, já que, para eles, o aumento da autonomia de um desses agentes, com frequência, faz diminuir a autonomia do outro. Assim, entende-se que as medidas que visam a ampliar a autonomia das escolas, incoerentemente, podem enfraquecer a autonomia individual dos atores e, por consequência, aumentar o controle sobre eles.

Em relação às atribuições e responsabilidades, a diretora e a vice-diretora ressaltam maior número de atividades, sobrecarga de trabalho, incorporação de novas tarefas e exigências. Muitas dessas atividades são realizadas fora do horário de trabalho remunerado. Essas atribuições e responsabilidades dizem respeito à gestão pedagógica, à gestão administrativa, à gestão de recursos e também à gestão das relações e conflitos e ao trabalho com a comunidade e às famílias.

O aumento das tarefas dos docentes pode ser considerado uma consequência da autonomia adquirida pelos profissionais e pela escola, resultado das reformas educacionais dos anos 1990, conforme mostra Oliveira (2007). Da mesma maneira em que ganham autonomia para definir situações do dia-a-dia, como a gestão dos recursos materiais e financeiros, a elaboração do calendário e a definição de projetos, esses profissionais tornam-se mais responsáveis pelo destino das crianças e da escola. “É como se os trabalhadores docentes tivessem que pagar o preço por essa autonomia conquistada, já que é resultante de suas lutas” (OLIVEIRA, 2007, p. 369).

Nesse contexto de análise, pode-se inferir que, a política de educação infantil de Belo Horizonte resulta do confronto e de uma tensão permanente entre o controle exercido pela administração municipal e os espaços de autonomia experimentados pelas escolas e pelos docentes. A ação reguladora do governo sobre as escolas se faz, de maneira incongruente, nos domínios pedagógico, administrativo e financeiro. A percepção que os docentes têm da regulação é que ela se exerce, de forma mais constrangedora, nos domínios administrativo e financeiro, especialmente sobre a direção das escolas, no que tange, por exemplo, à administração e prestação de contas dos recursos financeiros e à implantação dos programas e políticas municipais.

Referências

BARROSO, J. Liderazgo y autonomía de los centros educativos. *Revista Española de Pedagogía*. Madrid, n. 232, p. 423-441, sep./dic. 2005.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005a.

BARROSO, J. *et al.* Regulação interna e lógicas de acção nas escolas: dois estudos de caso em Portugal. *Projecto REGULEDUCNETWORK- WP 9*. Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa. 2004.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 13.568 de 13 maio 2009. Institui a Gestão Estratégica Orientada por Resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <www.pbh.gov.br>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 8.679, de 11 nov. 2003. Cria as unidades municipais de educação infantil e o cargo de Educador Infantil, altera as leis nº 7.235/96 e 7.577/98 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2003.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.154, de 12 jan. 2006. Institui o plano de carreira do Hospital Municipal Odilon Behrens - HOB -, reorganiza as tabelas de cargos públicos efetivos e funções públicas da Beneficência da Prefeitura de Belo Horizonte - BEPREM, concede reajustes remuneratórios e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <www.pbh.gov.br>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.917, de 14 março 2016. Aprova o Plano Municipal de Educação de Belo Horizonte e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <www.pbh.gov.br>. Acesso em 13 jun. 2016.

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

BELO HORIZONTE. Portaria SMED nº 138/2012. Estabelece data da Assembleia Escolar para discussão e avaliação do Plano de Metas das unidades escolares. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <www.pbh.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. Portaria SMED nº 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, 2011. Disponível em: <www.pbh.gov.br>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. *Guia da SMED*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 2011a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. *Orientações para o acompanhamento sistemático na educação infantil*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 2012a.

BH METAS E RESULTADOS. *BH metas e resultados*. Disponível em: <<http://www.bhmetasresultados.com.br/clientes/metas/?q=content/bh-metas-e-resultados>>. Acesso em 08 jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 21 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial*, Brasília, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 05 maio 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 jun. 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 04 out. 2014.

CABRAL NETO, A. Gestão democrática: um estudo em escolas de educação básica no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. (Orgs.). *Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, p. 257-284.

CRIBB, A.; GEWIRTZ, S. Unpacking autonomy and control in education: some conceptual and normative groundwork for a comparative analysis. *European Educational Research Journal*, v. 6, n. 3, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2304/eeerj.2007.6.3.203>>. Acesso em 18 maio 2013.

DUARTE, A. M. C. Gestión democrática de la educación y de la escuela pública: concepciones y experiencias. In: FELDFEBER, M.; OLIVEIRA, D. A. (COMPS.). *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, nuevos sujetos?* Buenos Aires: Noveduc, 2006, p. 263-277.

GANDINI, R. P. C.; RISCAL, S. A. A gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Orgs.). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002, p. 41-60.

GONZAGA, S.A. *Eficiência escolar e liderança pedagógica dos diretores escolares da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte no contexto da gestão democrática*. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, CAEd – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Juiz de Fora.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007.

SOUZA, A. R. Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática. In: *REUNIÃO ANUAL DA ANPED*, 30., Caxambu, out. 2007. Disponível em: www.anped.org.br. Acesso em 20 out. 2011.