



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

MESTRADO: EDUCAÇÃO, SOCIEDADE E PRÁXIS PEDAGÓGICAS

LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

**DAELCIO FERREIRA CAMPOS MENDONÇA**

# **O Plano de Ações Articuladas como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal**

Salvador-BA

2010

**DAELCIO FERREIRA CAMPOS MENDONÇA**

**O Plano de Ações Articuladas como suporte à  
dimensão pedagógica da gestão da educação  
municipal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Maria Couto Cunha

Salvador-BA

2010

L929 Mendonça, Daelcio Ferreira Campos.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal / Daelcio Ferreira Campos Mendonça. 2010.

122 f. : il

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, 2010.

1. Gestão da educação municipal. 2. Planejamento. 3. Política de educação. – I. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. II. Mendonça, Daelcio Ferreira Campos. III. Título.

CDU: 027.7

CDD: 037.0

DAELCIO FERREIRA CAMPOS MENDONÇA

# O Plano de Ações Articuladas como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Aprovada em 08 de abril de 2010

## Banca Examinadora

Maria Couto Cunha – Orientadora \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Erasto Fortes Mendonça \_\_\_\_\_  
Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campina Grande (UNICAMP)  
Universidade de Brasília (UnB)

Katia Siqueira de Freitas \_\_\_\_\_  
Ph. D. em Educação pela The Pennsylvania State University.  
Universidade Católica do Salvador (UCSal)

Robinson Tenório \_\_\_\_\_  
Ph. D. Université de Paris VII - Université Denis Diderot.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

A

Bruno, Lucas, Cindy e Melissa, meus queridos filhos, fontes de força e fé.

## AGRADECIMENTOS

A Professora Maria Couto, pelo profissionalismo e dedicação no trabalho de orientação. Por todo o apoio e carinho.

A Professora Katia Siqueira de Freitas, mestra e amiga sempre presente.

A Regina Fernandes, quem me encaminhou nas “primeiras letras”.

A Marla Dantas Ribeiro, por todo o companheirismo. Sou muito grato e feliz por você estar comigo. Aprendi muito com você. Obrigado, mesmo!

A Cristiane Brito, pessoa criativa e amiga, parceira nas produções acadêmicas.

A Eudes e Henrique, por dividirem um espaço de aprendizagem importante para a vida.

Á toda a Equipe do PGP Lidere, nos nomes de Caritas Vanucci e Jussiara Xavier, pessoas imprescindíveis e extremamente responsáveis por essa conquista.

A Ilza Suêlo e Equipe de da SMEC de Teodoro Sampaio, por abrirem as portas e me tornarem um cidadão teodoreense.

Ao grupo do NEEM, pessoas que colaboraram nas discussões referentes à gestão da educação municipal.

Aos colegas das disciplinas da FACED, cúmplices da formação.

Ao ISP, pela possibilidade da troca de experiências, vivência que possibilitou o contato prático com a temática estudada.

Enfim, a todas e todos que de alguma forma contribuíram para a realização desse trabalho.

MENDONÇA, Daelcio Ferreira Campos. O Plano de Ações Articuladas como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal. 125 f. il. 2010. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2010.

## RESUMO

Este trabalho de pesquisa teve como objetivo analisar a gestão da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), em Teodoro Sampaio-BA, no que diz respeito ao planejamento, acompanhamento e execução das ações pedagógicas em escolas de sua rede de ensino, tendo como base o Plano de Ações Articuladas (PAR). Foram definidos como objetivos específicos: Identificar de que forma a construção do Plano de Ações Articuladas (PAR), documento elaborado para dar suporte à educação municipal, contempla orientações para subsidiar a dimensão pedagógica da gestão educacional; Analisar como o órgão gestor da educação municipal vem acompanhando e subsidiando, através do PAR, o trabalho pedagógico nas escolas da sua rede; e Identificar as principais dificuldades enfrentadas pelo município e seu órgão gestor da educação, no sentido de executar ações que dêem apoio à dimensão pedagógica da gestão educacional. Trata-se de um Estudo de Caso de caráter qualitativo. Para a realização do trabalho de campo, foram realizadas entrevistas e grupo focal, além da análise documental, tendo o Modelo do PAR-MEC e o PAR elaborado em Teodoro Sampaio-BA como foco das análises. O eixo central de discussão foi a gestão das ações pedagógicas definida para essa pesquisa como as atividades diretamente relacionadas com a aprendizagem dos alunos. As discussões sobre a dimensão pedagógica da gestão educacional municipal fizeram parte de todo o estudo. Tal dimensão foi definida, para efeito dessa pesquisa, por meio da elaboração das seguintes categorias de análise: Gestão do currículo, Formação e institucionalização da carreira do magistério e os Recursos didáticos, no que se refere à sua aquisição e utilização. Tais categorias formaram subdivididas em indicadores que formaram o eixo central da nossa análise. Conforme observado na justificativa e nos fundamentos teóricos que embasam a pesquisa, a política de planificação promove a re-centralização na gestão da educação, imprimindo ao município responsabilidades, sem que sejam observadas as reais condições para o seu cumprimento. Reproduz-se, assim, um modelo de gestão nacional de educação baseado na racionalidade técnica, científica e gerencial. A gestão das ações pedagógicas, diretamente relacionadas com a aprendizagem dos alunos, ficam em segundo plano, já que a SMEC e as escolas, envolvidas por essa política, ocupam maior parte do tempo com atividades burocráticas. Porém, alguns avanços são percebidos, pois o PAR apresenta possibilidade de organizar a gestão, refletir sobre as ações necessárias, mas não apresenta auxílio real na materialização de uma gestão focada no pedagógico. Assim, a elaboração do PAR no município não tem a garantia de uma mudança na gestão da educação municipal no sentido de auxiliar na sua função maior: garantir a aprendizagem dos alunos. Trata-se de um fenômeno novo no cenário nacional que está a merecer a atenção dos pesquisadores do campo das políticas públicas e da gestão da educação. Os achados desta pesquisa podem somar aos esforços de outros estudiosos no prosseguimento dessas investigações.

**Palavras-chave:** Gestão da educação municipal; Planejamento educacional; Política de educação.

MENDONÇA, Daelcio Ferreira Campos. The Action Plan Linked to support the educational dimension of the management of municipal education. 125 pp. ill. 2010. Master Dissertation – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2010.

## ABSTRACT

This research aimed to examine the management of the Department of Education, in Teodoro Sampaio-BA, with regard to planning, monitoring and implementation of pedagogical practices in schools of their educational system, based on the Plano de Ações Articuladas (PAR). We defined the following objectives: Identify how the construction of the Plano de Ações Articuladas (PAR) prepared to support local education, offers guidance to support the educational dimension of educational management; Discuss how the managing agency of municipal education comes monitoring and subsidizing, through the PAR, educational work in schools in their network, and identify the problems faced by the council and its managing organization for the education in order to perform actions that they support the educational dimension of educational management. This is a case study of qualitative nature. To carry out the fieldwork, interviews were conducted and focus groups, as well as document analysis, and the Model of Ministry of Education (MEC-PAR) and PAR prepared in Teodoro Sampaio-BA focus of analysis. The central focus of discussion was the management of pedagogical actions defined for this research as the activities directly related to student learning. Discussions on the educational dimension of the municipal educational administration were part of the entire study. This dimension was defined for the purposes of this research through the development of the following categories: Management of the curriculum, training and institutionalization of the career of teaching and educational resources, with regard to your purchase and use. These categories formed subdivided into indicators that formed the core of our analysis. As noted in the rationale and theoretical foundations that support research, planning policy encourages the re-centralization in the management of education by giving the council responsibilities, without being observed the actual conditions for its fulfillment. It reproduces well, a model of national management education based on technical rationality, and scientific management. The management of pedagogical actions, directly related to student learning, remain in the background, since the Municipal Department of Education and Culture (MDEC) and the schools involved in this policy, take up most of the time with bureaucratic activities. However, some advances are realized, because the PAR provides possibility to organize the management, reflect on the actions needed, but does not provide real help in the materialization of a management-focused teaching. The preparation of the PAR in the city has no guarantee of a change in the management of municipal education to assist in its major function: to ensure student learning. This is a new phenomenon on the national scene that merits the attention of researchers in the field of public policy and management education. The findings of this research can add to the efforts of other scholars in pursuing these investigations. Are the prospects that are placed at the end of this study.

**Keywords:** Management of municipal education, educational planning, educational policy.



## SUMARIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>2 A PROBLEMÁTICA DA PESQUISA</b>	<b>14</b>
<b>3 OBJETIVOS</b>	<b>15</b>
<b>3.1 Geral</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Específicos</b>	<b>15</b>
<b>4 JUSTIFICATIVA</b>	<b>15</b>
<b>5 REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>19</b>
<b>5.1 O federalismo no Brasil, a educação municipal e o processo de descentralização do ensino.</b>	<b>20</b>
5.1.1 O surgimento do regime municipal e a responsabilização pela oferta do ensino básico.	20
5. 1. 2 Bases estruturais das mudanças das políticas educacionais no Brasil a partir dos anos 90 e a educação municipal.	23
5. 1. 3 Reformas educacionais e a municipalização do ensino.	26
<b>5.2 Gestão da Educação: conceituação e bases legais</b>	<b>34</b>
5. 2.1 Conceitos e bases históricas da gestão educacional	34
5.2.2 A gestão na educação e a legislação em vigor	37
<b>5.3 Planejamento como instrumento da gestão educacional</b>	<b>39</b>
5.3.1 A articulação entre planejamento e gestão	39
5.3.2 Uma retrospectiva dos planos educacionais no Brasil	40
5.3.2.1 Do regime republicano à Nova República.	40
5.3.2.2 A Nova República e o planejamento educacional.	44
5.3.3 A planificação e a gestão educacional no Brasil: novos programas e projetos.	46
5.3.4 O planejamento no nível das escolas	48
5.3.5 O PDE-Governo e o Plano de Ações Articuladas (PAR)	49

<b>5.4 A dimensão pedagógica da gestão educacional</b>	<b>52</b>
5.4.1 A gestão e os entraves históricos para uma educação de qualidade	52
5.4.2 Pressupostos, princípios e valores para uma gestão voltada para a qualidade do ensino, com foco na dimensão pedagógica da gestão.	53
<b>6 METODOLOGIA</b>	<b>58</b>
<b>6.1 Alguns pressupostos teóricos</b>	<b>58</b>
<b>6.2 A escolha e caracterização do locus de estudo</b>	<b>59</b>
<b>6.3. A dimensão pedagógica na estrutura do par</b>	<b>62</b>
<b>6.4 Os sujeitos da pesquisa e as técnicas de coleta de dados</b>	<b>64</b>
<b>6.5 As etapas da pesquisa</b>	<b>64</b>
<b>7 O SUPORTE À DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA GESTÃO EDUCACIONAL NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)</b>	<b>66</b>
<b>7.1 A dimensão pedagógica da gestão educacional na sistemática de elaboração do plano</b>	<b>66</b>
7.1.1 A concepção e metodologia do Plano e sua elaboração	67
7.1.2 A dimensão pedagógica da gestão educacional de acordo com o modelo de planejamento do PAR e conforme o Plano elaborado pelo município em análise	70
7.2 O apoio na realização do trabalho pedagógico das escolas oferecido pela SMEC, proporcionado pela elaboração do PAR no Município	81
7.3 Desafios municipais no apoio, por meio do PAR, à execução das ações pedagógicas na gestão escolar.	95
<b>8 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES</b>	<b>106</b>
REFERÊNCIAS	
APENDICE	

## 1 INTRODUÇÃO

O eixo central de discussão da proposta desta pesquisa está vinculado aos desafios do órgão gestor da Educação Municipal no cumprimento do seu papel de auxílio às escolas da rede, no que se refere ao desenvolvimento da dimensão pedagógica da gestão educacional. Para efeito desta pesquisa, adotou-se a definição de dimensão pedagógica da gestão como o conjunto das ações e dos procedimentos desenvolvidos pelos professores, coordenadores pedagógicos e técnicos da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), diretamente, associados ao processo de ensino e aprendizagem dos alunos.

A dimensão pedagógica da gestão educacional é constituída de atividades-fim, tendo como meios as ações de caráter administrativo, político, financeiro e legal. Nosso pressuposto é que, na gestão da educação municipal atual, há uma excessiva atenção no desenvolvimento das atividades-meio, tanto no órgão gestor da educação assim como nas escolas. Este modelo de gestão, nesse sentido, termina colocando em segundo plano os aspectos, eminentemente, pedagógicos.

A dimensão pedagógica da gestão da escola é de grande importância para que a aprendizagem dos alunos seja garantida. Em última instância, são as ações desenvolvidas na escola que envolvem o currículo, a formação e institucionalização da carreira do magistério, além da existência e utilização dos recursos didáticos, na maioria das vezes, sob a regência dos professores, que vão concorrer para um processo de ensino/aprendizagem efetivo. Pretendeu-se investigar, com a pesquisa desenvolvida, os procedimentos de planejamento e gestão no nível do órgão gestor da educação municipal e suas contribuições na efetivação de ações pedagógicas na escola que levem a um processo de aprendizagem eficiente dos alunos. Tudo isso, sem perder de vista a atual política da educação nacional e o apoio do Ministério da Educação (MEC), nesse contexto.

As escolas, por seu turno, como instituições formais de ensino/aprendizagem, enfrentando grande desafio na consecução desse objetivo. Esta instituição vem sendo sobrecarregada pelas atuais políticas educacionais nacionais de projetos, planos e ações, definidas em instâncias superiores, que muitas vezes, não se coadunam com as propostas dos professores e que não se adaptam às reais

necessidades do processo ensino/aprendizagem. Tais projetos, planos e ações, no discurso, propõem a descentralização da educação e municipalização do ensino. No entanto, na prática, segundo autores como Mendonça (2001), Azevedo (2002), materializam suas propostas, promovendo uma gestão centralizadora, burocratizada, acumulando dessa maneira atividades de rotina e técnicas, que sufocam os fazeres pedagógicos. Este fenômeno se apresenta com maior nitidez no âmbito da educação municipal.

Deve-se ressaltar que a tendência de descentralização, que se apresenta nos enunciados das políticas recentes, remonta às reformas educacionais da década de 90, do século passado, principalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal princípio se coloca como pressuposto da democratização da gestão do ensino público, conforme reza no Art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Contudo, ao transferir grande parte das responsabilidades educacionais para a esfera municipal sobretudo no que se refere à execução de políticas de educação infantil e de ensino fundamental, a União e os Estados tendem a sobrecarregar os municípios no atendimento à demanda escolar, o que dificulta o exercício da gestão da educação municipal, com a qualidade necessária à concretização de ações focadas na dimensão pedagógica da gestão.

Além disto, as escolas públicas e Secretarias de Educação utilizam a maior parte do tempo em atividades de organização, controle, prestação de contas etc., ou seja, atividades técnico-burocráticas, em vez de imprimir maior tempo e dedicação às ações diretamente ligadas ao aprendizado dos alunos.

Aparentemente, há uma tendência paradoxal da política nacional da gestão educacional que, no campo da legislação e do discurso, dá ênfase ao fortalecimento dos sistemas municipais de ensino e de suas escolas, tanto no que se refere à execução, quanto, à implementação de políticas educacionais. No entanto, no campo prático, coloca o governo federal como mentor, propositor dos programas, projetos e ações educacionais que deverão ser apenas executados pelos municípios. Na opinião de Mendonça (2001) e Azevedo (2002), isto constitui uma (re)centralização das políticas educacionais, por parte do governo central, postura que acaba sendo reproduzida pelas Secretarias de Educação dos entes federados frente as suas escolas e ao trabalho docente.

O cenário nos sugere que esse centralismo opera em cadeia: governo federal, em relação às Secretarias de Educação e destas em relação às escolas. Esta cadeia crescentemente redistributiva de funções burocráticas, tende a sufocar e, até mesmo, reprimir o desenvolvimento com qualidade da dimensão pedagógica da gestão. Dessa forma, as escolas, ao entrarem nessa dinâmica do exercício de ações burocráticas, são inclinadas a colocar em segundo plano, também, o que é a sua função maior: a aprendizagem dos alunos.

A preocupação com o pedagógico, que às vezes se apresenta no nível do discurso, nasce no seio de uma crise de qualidade impulsionada por diversos fatores, inclusive pela ênfase que vinha sendo dada ao avanço meramente quantitativo, desde os anos 1970, em um processo de expansão de matrículas, que não vem acompanhado com a efetivação de políticas públicas de educação, eficientes no sentido de garantir a qualidade do ensino oferecido.

Para as políticas anunciadas, passado o período de expansão da oferta, alcançando quase que a totalidade da demanda potencial para o ensino fundamental, a ênfase volta-se para a melhoria da qualidade do processo de ensino. Entretanto, para que tal meta seja cumprida é necessário rever procedimentos pedagógicos, trabalhar com o professor, a utilização de material didático, (re)discutir o currículo, os projetos educacionais dentro das escolas, subsidiar a elaboração dos planos de aula, rever as condições de desenvolvimento do processo de ensino, incluindo nesse bojo, a qualificação desse professor. Questiona-se, então, a forma como as políticas de educação, implementadas no nível do governo federal, estão dirigidas para a focalização das ações de planejamento e apoio aos órgãos gestores da educação municipal e às escolas de suas redes nos aspectos pedagógicos do processo de ensino.

Como já assinalado, o órgão formal de administração da educação no município, a SMEC, encontra-se imerso pelas atribuições burocráticas, pressionado, de um lado, pelas solicitações, projetos e programas do Ministério da Educação e, do outro, pelos requerimentos e necessidades das escolas. É grande a quantidade de programas e projetos a serem executados, além das atribuições normais de gestão de uma rede de ensino.

A escola, como instituição formal de disseminação e construção do saber, historicamente, acumulado e formação da consciência crítica dos alunos, tem pela frente grandes desafios no cumprimento de sua missão, especificamente, no que diz respeito a sua ação basilar que é a pedagógica.

## **2 A PROBLEMÁTICA DA PESQUISA**

A reflexão sobre o quadro exposto instigou a formulação das seguintes questões que levaram à formulação do problema central da pesquisa:

- De que forma a construção do Plano de Ações Articuladas (PAR), documento elaborado para dar suporte à educação municipal, contempla orientações para subsidiar a dimensão pedagógica da gestão educacional?
- Como o órgão gestor da educação municipal vem acompanhando e subsidiando, através do PAR, o trabalho pedagógico nas escolas da sua rede?
- Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo município e seu órgão gestor da educação, no sentido de executar ações que dêem apoio à dimensão pedagógica da gestão educacional?

Com base nesses questionamentos, a presente pesquisa teve como questão básica de investigação compreender a forma como a Secretaria Municipal de Educação e Cultura do Município de Teodoro Sampaio vem subsidiando a gestão das escolas da rede municipal, na sua dimensão pedagógica, tendo como suporte a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR).

### **3 OBJETIVOS**

#### **3.1 Geral**

- Analisar a gestão da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, em Teodoro Sampaio-BA, no que diz respeito ao planejamento, acompanhamento e execução das ações pedagógicas em escolas de sua rede, tendo como base o Plano de Ações Articuladas (PAR)

#### **3.2 Específicos**

- Identificar de que forma a construção do Plano de Ações Articuladas (PAR), documento elaborado para dar suporte à educação municipal, contempla orientações para subsidiar a dimensão pedagógica da gestão educacional.
- Analisar como o órgão gestor da educação municipal vem acompanhando e subsidiando, através do PAR, o trabalho pedagógico nas escolas da sua rede.
- Identificar as principais dificuldades enfrentadas pelo município e seu órgão gestor da educação, no sentido de executar ações que dêem apoio à dimensão pedagógica da gestão educacional.

### **4 JUSTIFICATIVA**

As indagações sobre a gestão da educação municipal e, de forma mais específica, a preocupação com a materialização da dimensão pedagógica da gestão na escola pública brasileira se constitui como a nossa área de investigação. A gama de estudos sobre a temática da gestão educacional toma cada vez maiores proporções, na medida em que se tornou evidente a baixa qualidade dos serviços oferecidos pela escola pública brasileira. Paralelo a isso, a gestão da educação também passa a ser defendida como instrumento com grande potencial de intervenção nos rumos da educação.

Devido à sua comprovada possibilidade de fazer frente a esse problema, a gestão da educação municipal é tema central de discussão, no Brasil. Tais discussões tomam mais força e nitidez a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e de outros instrumentos legais que estabelecem como princípio da política educacional a descentralização e municipalização do ensino. O município, diante desse cenário e das novas atribuições fixadas por essa legislação, assume a função de oferecer, em parceria com os Estados, o ensino fundamental, agora como ente federado, segundo a Carta Maior, em pé de igualdade com as outras instâncias político-administrativas. O Município também assume por determinação legal a oferta da Educação Infantil no seu território. Dada à complexidade advinda dessas mudanças, a gestão da educação municipal passa a ser objeto de discussões nos meios acadêmicos e nos setores do governo.

Assim, a oferta educacional do município se transforma em alvo de investigação, já que é nessa instância que as políticas mais evidentes da educação básica tomam forma. É relevante estudar a gestão da educação também, porque no país, se instala uma crise de qualidade da escola pública e, tanto a população em geral, quanto os pesquisadores da área denunciam a ineficiência da escola no oferecimento de uma educação com qualidade. As escolas municipais, apesar de atenderem às demandas quantitativas da população local, garantindo o acesso, quase que na totalidade, não conseguem assegurar os padrões mínimos de qualidade para que o aluno possa apreender os conteúdos básicos propostos pelos referenciais curriculares nacionais.

A melhoria dos processos de gestão constitui um fator fundamental para reverter este quadro. A promoção dos meios para que a educação de qualidade se efetive é proporcionada pela gestão. Dela dependem os recursos físicos, os recursos didáticos, o desenvolvimento de políticas voltadas ao aperfeiçoamento da formação do profissional da educação, assim como as políticas de melhoria das condições de trabalho do professor, ator fundamental para a efetivação do processo ensino/aprendizagem. É através da gestão educacional, na sua dimensão pedagógica, que são viabilizadas as orientações pedagógicas à rede escolar, na interpretação da legislação pertinente e nas indicações técnico-pedagógicas para o desenvolvimento do ensino, principalmente no que tange ao planejamento e avaliação da aprendizagem.



Dessa forma, desenvolver estudos sobre a gestão da educação municipal, *locus*, onde a educação pública fundamental é oferecida para a maioria da população, principalmente, das classes populares, é de fundamental importância para que sejam detectados os fatores que dificultam a oferta de uma educação de qualidade. É importante, também, para subsidiar novas propostas que possam ser experimentadas num movimento de construção de conhecimento constante e relevante para fazer frente à realidade diagnosticada.

Cumprindo acrescentar que a vivência profissional e acadêmica do autor guarda uma forte identidade com a presente temática, merecendo nesta justificativa explicitar alguns pontos do seu itinerário nesta área.

Nos últimos anos da década de 90, do século passado, quando as pressões pelo cumprimento das normas da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 começaram a assumir formas e proporções, o autor toma posse, após concluir o curso normal pedagógico e realizar concurso público, do cargo de Professor Nível I, atuando no Ensino Fundamental de uma Escola situada na Zona Rural de Ibititá-BA, região de Irecê.

Durante esta experiência como professor, pôde observar, dentre outras coisas, que as ações mais marcantes desenvolvidas pelo órgão gestor da educação municipal, a Secretaria Municipal de Educação (SMEC), no que tange ao aspecto pedagógico, muitas vezes se resumiam a um evento anual, denominado de Semana Pedagógica. A relação estremecida entre SMEC e Escola e as pressões da primeira sobre a segunda contribuíam para que os encontros fossem desinteressantes. Assim, pouco suporte pedagógico era dado aos professores no sentido de subsidiar a sua prática na sala de aula.

No curso de Pedagogia da Faculdade de Educação/UFBA, foi possível a aproximação com as discussões teóricas sobre a função do órgão gestor da educação municipal. As reflexões foram abrindo percepções e suscitando questões a respeito da qualidade da educação; do conceito de gestão<sup>1</sup>, de participação, de autonomia, de descentralização, dentre outros.

---

<sup>1</sup> Temos ciência da divergência conceitual entre os termos gestão e administração. Contudo, no presente estudo, trataremos os termos como sinônimos e abordaremos o assunto posteriormente.

Na Iniciação Científica (IC) – 2003-2004 – introduzida no terceiro semestre e que durou três anos, o objetivo do plano de trabalho era “Avaliar os aspectos gestor e pedagógico em escolas públicas baianas”. Foi possível evidenciar alguns entraves como, por exemplo, a pouca eficiência da Secretaria Municipal de Educação e Cultura em subsidiar as ações pedagógicas da escola; a escassez de recurso humano qualificado dentro das escolas; a falta de um planejamento consistente e capaz de impactar a realidade da educação oferecida pelas escolas. É nesse contexto que foi se construindo o “olhar de pesquisador”, o que foi abrindo os horizontes para seguir a carreira acadêmica.

Ainda na Graduação, como estagiário do Programa Gestão Participativa com Liderança em Educação (PGP/LIDERE<sup>2</sup>) – 2004-2006 – sediado no Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP/UFBA), o autor realizou atividades de acompanhamento pedagógico em escolas de Salvador e da região metropolitana. Nesse Programa, pôde perceber de perto a realidade das escolas municipais, o que deu suporte para as reflexões e (re)construção de conhecimentos referentes à gestão da educação.

Após este estágio como bolsista da FINEP, participou do Projeto “Escola Efetiva: buscando caminhos para a gestão democrática”. Durante o desenvolvimento desse Projeto foi possível realizar algumas atividades de ensino, pesquisa e extensão, como: a participação na realização de pesquisas com o PNUD, a UNESCO e o PROJOVEM, indo a campo e aplicando questionários, realizando entrevistas e grupos focais. Além disso, participou da elaboração do material didático e realizou oficinas para a equipe gestora de escolas da rede pública de Salvador.

Nos últimos quatro anos – 2007-2010 – o autor vem realizando atividades de consultoria e assessoria técnica e pedagógica no Município de Teodoro Sampaio-BA, além de realizar atividades de planejamento e formação continuada para gestores e professores em outros municípios. A realidade empírica encontrada nessas localidades faz emergir questionamentos a respeito das possibilidades do oferecimento de uma educação com qualidade, por parte desses municípios. Na maioria das vezes, o que se encontra nesses municípios, são Secretarias de

---

<sup>2</sup> [www.liderisp.ufba.br](http://www.liderisp.ufba.br) / [www.isp.ufba.br](http://www.isp.ufba.br).

Educação com carência de pessoal qualificado, pouca ou quase nenhuma autonomia, em todos os aspectos e com um acúmulo de atividades burocráticas acima da possibilidade de serem executadas. Na maioria das vezes, esse órgão ocupa o seu tempo atendendo às demandas do Ministério da Educação (MEC), por um lado, e das escolas, por outro. Dessa forma, o auxílio às escolas na realização efetiva de suas atividades pedagógicas fica comprometido.

Como Bolsista do Programa de Formação Continuada para Gestores de Educação Básica (PROGED/UFBA/ISP) – 2006-2008 – o autor viveu bem de perto as possibilidades e desafios de um órgão gestor da educação municipal. As carências de formação de pessoal e conseqüente escassez de possibilidade de elaborarem suas próprias políticas educacionais fazem desses órgãos, apenas executores de atividades pensadas pela política central.

A ênfase na teoria, com as atividades no PROGED, e o foco na prática, nas ações desenvolvidas no Município de Teodoro Sampaio proporcionaram para o autor a abertura de horizontes acerca das possibilidades e desafios, num processo contínuo de ação-reflexão- ação extremamente proveitoso na (re)construção de conhecimentos sobre o objeto de estudo, que agora se propõe investigar.

Todas as experiências colaboram para o aprofundamento dos estudos sobre a educação municipal, analisando como a gestão das ações pedagógicas desenvolvida pela Secretaria da Educação de um município repercute ou não, no cotidiano do processo de ensino das escolas. Tudo isso, levando em consideração um dos instrumentos de planejamento orientado pelas políticas atuais do governo central, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

## **5 REFERENCIAL TEÓRICO**

No campo dos estudos sobre a gestão da educação municipal no Brasil e as políticas que a orientam, há espaço fértil e necessário de definição de termos essenciais e discussões sobre concepções, idéias e opiniões basilares no apoio teórico e que auxiliam na busca do pesquisador, em seu caminho árduo, ao propor aclarar as nuances e particularidades de um objeto de estudo.

O nosso *locus* de pesquisa está efetivamente entranhado no espaço geográfico municipal. Dessa forma, serão expostas algumas informações sobre o surgimento desse ente federado, discorrendo sobre os fundamentos e características que o tornam singular no oferecimento da educação, em nosso país. Porém, será necessário dialogar, ainda, com as idéias de planejamento na educação e como este se articula com a gestão educacional, como parte da política nacional, além de dialogar sobre os conceitos dessa gestão e sua dimensão pedagógica relacionada com a qualidade da educação.

## **5.1 O FEDERALISMO NO BRASIL, A EDUCAÇÃO MUNICIPAL E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO.**

### **5.1.1 O surgimento do regime municipal e a responsabilização pela oferta da educação básica.**

A palavra município significa “circunscrição administrativa autônoma do estado, governada por um prefeito e uma câmara de vereadores” (FERREIRA, 1996). É importante considerar a tendência de construção de um Estado federativo, no Brasil. Incorrendo à história do nosso país, Barroso (*apud* GADELHA, 2007, p. 326) diz que “há quem aponte as doze capitanias hereditárias, criadas por João III, sob as influências do jurista Diogo de Gouvêa, como manifestação originária ou, pelo menos, como a primeira expressão de uma vocação federalista” (nota de rodapé). Jucá (1997, p. 197), afirma que “a adoção do federalismo, mesmo centrífugo na origem como sustenta a maioria dos estudiosos, foi opção importante para a manutenção da unidade nacional, pois, de alguma forma, construiu a unidade pela preservação das diversidades”.

A adoção desse regime culmina na organização geográfica e política que possuímos hoje. O regime municipal<sup>3</sup> é adotado no país desde a época colonial. Em

---

<sup>3</sup> As bases para a construção do histórico sobre os municípios brasileiros, neste projeto, foram retiradas de um texto da série de módulos do Programa de Formação Continuada para Gestores de Educação Básica, produzido por Ana Maria de Carvalho Luz, cuja referência se encontra no final deste trabalho.

1549, à época do Governo Geral, as Câmaras Municipais, com os seus Senados, administravam os Municípios, arrecadavam impostos, tinham influência política e administravam a justiça. A Constituição Imperial de 1824 fazia menção, em seu art. 167, ao governo municipal das cidades e vilas. O Artigo citado afirma que:

Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas (BRASIL, 1824).

Na Constituição de 1891, a autonomia municipal foi assegurada, ainda que de forma restrita (art. 68), sendo complementada pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. A Constituição de 1934 reafirma a autonomia municipal. No entanto, a Carta de 1937 retira-a completamente, prevendo a nomeação dos prefeitos pelo Chefe do Poder Executivo Estadual. Em 1946, uma nova Constituição volta a conceder autonomia ao Município, com eleições de prefeitos e vereadores, administração própria, instituição e arrecadação de impostos próprios e organização dos serviços públicos locais (LUZ, 2006).

A Constituição de 1967 e a sua emenda de 1969 mantiveram a autonomia dos municípios, reservando, porém, algumas nomeações ao Governador do Estado, como as dos prefeitos das capitais, das instâncias hidrominerais e dos municípios declarados de segurança nacional. Ainda pela emenda de 1969, a União assumiu a competência de definir as normas para criação de novos municípios.

Feita esta breve retrospectiva sobre o itinerário institucional dos municípios, no Brasil, levando em consideração as determinações das Constituições brasileiras e levando em conta as tendências de responsabilização da oferta da educação pública pelas instâncias de governo brasileiro através da história, vale aqui ressaltar as idéias de Gadotti (2000) que, dando maior atenção às Leis de Diretrizes e Bases da Educação, afirma que

A história da municipalização do ensino, no Brasil, iniciou-se com o fim do Estado Novo (1945) e concretizou-se com a LDB de 1961. Ela está ligada à história da democratização política por que passou o País, a qual consagrou o princípio da descentralização (p. 175).

O autor afirma ainda que a partir dos anos 50, “época em que Anísio Teixeira defendia a tese de que as escolas públicas deveriam ser administradas pelo Município” (ibid, p. 175), muitas campanhas e propostas foram elaboradas no sentido de municipalizar o ensino, todavia a maioria delas foi rejeitada pelos educadores.

Contudo, ainda na década de 80 do século passado, assistimos a movimentos de legalização da municipalização do ensino. Na Constituição Federal de 1988, documento base para a organização atual da educação, o município é elevado à condição de ente da Federação. Isto significa colocá-lo em pé de igualdade com os Estados e o Distrito Federal, dotado de autonomia política, normativa, administrativa e financeira. Além disso, no seu Artigo 206, afirma que o ensino será ministrado levando em consideração alguns princípios, dos quais destacamos os seguintes: “VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade”. (BRASIL, 1988)

Ainda na Carta Maior de 1988, no seu art. 30, encontramos estabelecidas as competências do Município, das quais destacamos:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; (BRASIL, 1988)

O Art. 31 trata da fiscalização, do controle externo e interno do Município. Ainda segundo esta Constituição, o Município deve atuar prioritariamente, segundo o Art. 211, § 2º, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e só poderá atender a outras demandas se já tiver atendido aos seus níveis obrigatórios e, com recursos adicionais, ou seja, sem utilizar os recursos que são destinados para a Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Para atender a essa demanda, o Município passa a poder escolher a forma como se organizar para cumprir com suas prioridades e necessidades de Ensino. A Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB), nº 9.394/96, no art. 11, define três alternativas para essa organização, são elas: estruturar o seu sistema<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Sistema é um todo organizado, articulado.(Gadotti, 1999). A palavra “sistema”, derivada do latim medieval, significa um conjunto de elementos, materiais ou idéias, entre os quais se possam encontrar alguma relação, método e processo.

próprio de ensino; integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor um sistema único de educação básica com o Estado.

Este sistema de educação é composto pelas instituições escolares de educação básica, instituições particulares de educação infantil e os órgãos municipais de educação, um de natureza administrativa ou executiva (em geral, a Secretaria Municipal de Educação, encarregada da gestão da educação do Município, conforme colocamos, anteriormente) e outro, de natureza normativa (via de regra, o Conselho Municipal de Educação).

Dessa forma, o município passa a ter a atribuição de, dentre outras coisas, elaborar normas complementares e regulamentar o funcionamento das escolas, em seu território. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/96, traz algumas incumbências do município.

Art. 11º. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

## **5. 1. 2. Bases estruturais das mudanças das políticas educacionais no Brasil a partir dos anos 90 e a educação municipal.**

Conforme exposto, o termo gestão democrática do ensino público aparece nos aparatos legais brasileiros a partir da década de 80, com a promulgação da

Constituição atual e, posteriormente toma força e forma com a aprovação da LDB – 9.394/96. Contudo, esse movimento de mudança na estrutura e organização no campo educacional acompanha uma série de transformações em todo o mundo.

Há um movimento internacional para as mudanças na forma da gestão do setor público, impulsionada pela onda de globalização, termo que assume diferentes contornos, de acordo com a corrente de pensamento de cada autor. Benno Sander (2008) defende que “a palavra de ordem do mundo neoliberal é globalização”. (p. 158). Além disso, o autor afirma que

Muitas definições de globalização sugerem que ela representa hoje a crescente gravitação dos processos econômicos, políticos e culturais de caráter mundial sobre os processos de caráter regional, nacional e local. Muitos trabalhos acadêmicos associam a globalização à recente expansão do capitalismo, por ocasião do fim do socialismo real da União Soviética e da queda do Muro de Berlim. Considero esta uma visão limitada da história econômica, política e cultural da humanidade, pois a globalização precedeu o capitalismo como o conhecemos hoje. As ciências sociais geralmente associam a origem da globalização ao mercantilismo europeu dos séculos XV e XVI, quando os navegadores ibéricos enfrentaram os oceanos e conquistaram as terras de além-mar.

O estudo em questão, mesmo não sendo seu foco, tratará a globalização como um movimento de crescente peso dos processos econômicos, políticos e culturais mais amplos sobre o espaço local, no nosso caso, o Município, caracterizando a evolução desse fenômeno como paralelo ao avanço do capitalismo no mundo que se entranha nas esferas regionais. Dessa forma, entende-se que as reformas educacionais atuais são pautadas nessa globalização capitalista, corroborando com as idéias de Sousa e Faria (2004, p. 927) ao afirmarem que

Nos anos 90, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos.



A afirmação dos autores alerta para os padrões da reforma do Estado e em que bases esta reforma foi instituída. Ao discorrer sobre a municipalização do ensino, decorrência das políticas de descentralização da educação, derivadas dessa reforma no Brasil, Azevedo (2002. p. 55) afirma que

o processo de municipalização tal como o estamos assistimos não pode, pois, ser analisado sem que tenhamos presente o fato de que se baseia numa lógica economicista-instrumental.

Atualmente – 2010 –, nosso país vive um momento de concretização e reafirmação de uma política de descentralização da educação e municipalização do ensino. Essa forma de pensar a educação nacional, sua gestão, os programas e planos interventores, as funções dos municípios, dos estados e da federação é oriunda da reforma do estado e tem deixado os municípios gradativamente com um acúmulo de funções. Atribuições estas prioritariamente burocráticas e de volume acima do que esta esfera de poder pode suportar. Essa excessiva burocratização é atribuída ao modelo de gestão pautado na administração empresarial que, por sua vez, se ampara numa estrutura de sociedade de moldes capitalistas (PARO, 2006).

Para uma gama de autores, prevalece a “lógica empresarial” de um modelo de administração extremamente burocratizado nos processos de gestão da educação. Os desafios para os sistemas de ensino, no sentido de proporcionar um ensino de qualidade, tornam-se maiores quando inseridos num contexto de administração predominantemente pautado na lógica do mercado, neste caso, uma administração tradicional e burocratizada, com princípios voltados para a eficiência e eficácia técnica (PARO, 2006). A lógica empresarial na administração da educação no Brasil, embebida do sentido de modernização da gestão educacional, pode ser encontrada nas idéias de Melo (1997, apud AZEVEDO 2002. p. 54) ao afirmar que

a descentralização é considerada um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes.

Tudo isso, com o objetivo de “corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos”. (ibid, p. 54). Ao tentar desburocratizar a administração estatal, considerando que o modelo vigente até então era

ultrapassado e dificultava a consecução de objetivos, o Estado brasileiro buscou modernizar sua estrutura organizacional, descentralizando as ações e implantando um modelo gerencial, nos moldes capitalistas. Para Azevedo (2006, p. 56),

a partir desse período [década de 80, século passado], vamos encontrar sucessão de inúmeras reformas no aparelho de Estado, sempre justificadas como um meio de atingir um alto grau de racionalidade técnica nas decisões públicas.

O racionalismo técnico, entendido como reburocratizante, na medida em que faz frente à crise econômica e social, tenta romper com a administração tradicional oligárquica e ajustar o país à nova ordem mundial, que traz em si novos requerimentos e formas de organização, pautado num desenvolvimento capitalista e neoliberal.

Com o advento do modelo gerencial, palavras como participação, autonomia e democracia passam a fazer parte dos discursos oficiais. Contraditoriamente, na prática há um “aumento do poder regulatório da ação estatal, na medida em que as práticas ditas ‘descentralizadoras’, uma das dimensões do estilo gerencial de gestão, têm tido por contraponto o aumento dos controles centralizados” (AZEVEDO, 2002, p. 60). Desta forma, a ação reguladora do Estado reaparece travestida de descentralizadora, paradoxalmente assumindo papel de controlador da gestão municipal – como exemplo, nas avaliações externas – de acordo com interesses muitas vezes alheios aos municípios.

### **5. 1. 3. Reformas educacionais e a municipalização do ensino.**

Convém expor, dentro de uma postura crítica sobre os moldes da reforma do Estado e modernização das estruturas da gestão educacional, as idéias de Barroso (2002),

estas reformas não surgem isoladas e integram movimentos mais vastos de alteração política e administrativa como sejam: a redistribuição do poder e dos recursos do Estado (*descentralização, rescentralização, dedescentralização*); a reinvenção das formas de governo e modernização da gestão pública (*new public management*). p. 177

Esta nova forma de gerir os recursos financeiros no Brasil, que concretizou a idéia de modernização, potencializando a descentralização da educação faz-se por meio da criação de leis que funcionam como principais indutoras do movimento que, no caso do estudo em foco, culmina com a municipalização do ensino conforme os paradigmas<sup>5</sup> que impulsionaram tais reformas. Assim, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) é instituído pela Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996 com a função de modificar os Artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição que tratam da organização da educação nacional.

O Artigo 3º dessa Ementa Constitucional muda a característica da gestão da educação nacional principalmente em seus Incisos a seguir:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Os municípios passam a assumir atuação prioritária no Ensino Fundamental e Educação Infantil e definir formas de colaboração com os Estados, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, com a segurança da “ação redistributiva e supletiva” da União e conseqüente “assistência técnica e financeira” para que pudesse ser garantida a equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade. Para substituir o FUNDEF que encerrou sua vigência em 2006 é

---

<sup>5</sup> Paradigma é conceituado nesse trabalho como “uma visão de mundo, uma filosofia social, um sistema de idéias constituído e adotado por determinado grupo social [...] diz respeito a idéias e valores assumidos coletivamente, consciente ou inconscientemente, e representa o cenário da sociedade que temos ou que queremos.” (BORDIGNON & GRACINDO, 2006, p. 150)

instituído, pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Medida Provisória nº 339, posteriormente convertida na Lei nº 11.494/2007. A implantação do FUNDEB foi iniciada em janeiro de 2007, de forma gradual, com previsão de ser concluída no ano corrente, atendendo ao universo de alunos da educação básica pública presencial.

Deve-se assinalar que é a partir da implantação do FUNDEF que começa a acontecer o crescente processo de aumento das matrículas nas escolas municipais e conseqüente aumento da responsabilização dos municípios na oferta de educação, processo que é dado continuidade com o atual FUNDEB. A partir daí, verifica-se o aumento fenomenal da oferta de vagas para a Educação Infantil e Ensino Fundamental nas redes municipais do país. Traduzindo isto em dados, os municípios realizaram 66,6% do total das matrículas efetivadas na educação infantil em 2001 e na Região Nordeste, a mais pobre do país, elas aumentaram de 58,6% para 67,00% entre os anos de 1997 e 2001” (AZEVEDO, 2002. p. 51). O quadro educacional brasileiro (**Tabela 1**), no que se refere à oferta de vagas na educação básica, mostra a educação, prioritariamente, municipalizada. É o município que atende à maior parte da população, mesmo quando a análise se refere a toda a educação básica, nível no qual está contemplado o Ensino Médio que, por lei, é de competência dos governos estaduais.

**Tabela 1 - Número de Matrículas na Educação Básica, em 2007**

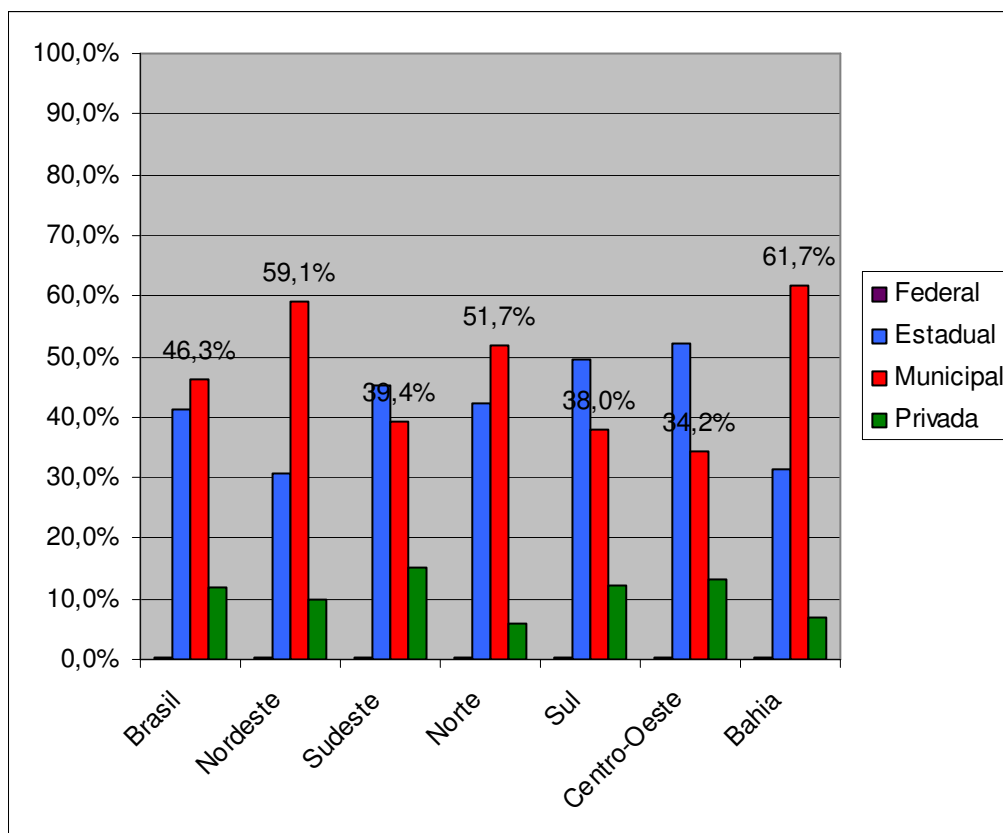
Localização e total de matrícula		Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil 53.028.928	nº	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
	%	0,4%	41,3%	46,3%	12,0%
Nordeste 16.702.833	nº	53.834	5.130.081	9.861.791	1.657.127
	%	0,3%	30,7%	59,1%	9,9%
Sudeste 20.576.149	nº	75.974	9.289.648	8.113.860	3.096.667
	%	0,4%	45,1%	39,4%	15,1%
Norte 5.164.399	nº	16.987	2.177.846	2.671.573	297.993
	%	0,3%	42,2%	51,7%	5,8%
Sul 6.907.207	nº	24.827	3.414.306	2.624.905	843.169
	%	0,4%	49,4%	38,0%	12,2%
Centro-Oeste 3.678.340	nº	13.473	1.915.419	1.258.882	490.566
	%	0,4%	52,1%	34,2%	13,3%
Bahia 4.336.490	nº	8.972	1.356.939	2.673.900	296.679
	%	0,2%	31,3%	61,7%	6,8%

**Fonte:** EducaCenso, 2007. Tabela elaborada pelo autor.

No Brasil, dos 53.028.928 matriculados na Educação Básica, em 2007, 24.531.011 estavam nas escolas municipais. Um dado nos chama a atenção, mesmo não sendo o foco do nosso estudo, é a maneira desproporcional como a municipalização está desenhada, em nosso País. Enquanto na região Centro-Oeste, dos 3.678.340 estudantes matriculados na educação básica, apenas 1.258.882, ou seja, 34,2%, estão em escolas municipais, no Nordeste, das 16.702.833 matrículas, 9.861.791, ou 59,1%, estão em escolas municipais. Na Bahia, os municípios atendem a 61,7% da demanda, que corresponde a 2.673.900 alunos, de um total de 4.336.490 matriculados na educação básica. Esse quadro possui semelhança na Região Norte, enquanto que nas outras regiões do País ou há um equilíbrio, ou o governo estadual domina o número de matrículas. (**Tabela 1 e Gráfico 1**)

O **Gráfico 1** pode visualizar melhor essa disparidade, no que se refere às matrículas na Educação Básica.

**Gráfico 1 – Matrículas na Educação Básica, no Brasil e por região, no ano de 2007, em %.**



**Fonte:** EducaCenso, 2007. Gráfico elaborado pelo autor.

**Obs.:** o autor optou por inserir os números nas colunas que informam sobre a realidade municipal, já que se trata diretamente do *lócus* onde a pesquisa foi realizada.

Conforme já mencionamos, no Nordeste, a municipalização acontece de forma mais acentuada, sendo que os municípios atendem quase que o dobro de alunos, em comparação com os estados (**Tabela 1 e Gráfico 1**), demonstrando a eficiência das políticas públicas de Estado em realizar a descentralização e municipalização, ao menos no que diz respeito ao número de alunos atendidos. Um pouco mais de 10 anos após a promulgação da Constituição Federal atual, os municípios são os principais agentes educacionais do nosso país, o que Azevedo (2002. p. 51) chamou de “rearranjos nos papéis das esferas administrativas em relação às suas responsabilidades com os distintos níveis e as modalidades de ensino.”

Esse rearranjo no Ensino Fundamental, de 1997, segundo ano de vigência do FUNDEF, à 2006, é observado nos dados da Tabela 2 que mostra uma inversão quantitativa das matrículas dos estados para os municípios.

**Tabela 2 – Matrícula Bruta<sup>6</sup> total no Ensino Fundamental<sup>7</sup>, por esfera administrativa, no Brasil (1997 – 2006)**

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA/ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	BRASIL
1997	30.569	18.098.544	12.436.528	3.663.747	34.229.388
1998	29.181	17.266.355	15.113.669	3.383.349	35.792.554
1999	28.571	16.589.455	16.164.369	3.277.347	36.059.742
2000	27.810	15.806.726	16.694.171	3.189.241	35.717.948
2001	27.416	14.917.534	17.144.853	3.208.286	35.298.089
2002	26.422	14.236.020	17.653.143	3.234.777	35.150.362
2003	25.997	13.272.739	17.863.888	3.276.125	34.438.749
2004	24.633	12.695.895	17.960.426	3.331.480	34.012.434
2005	25.728	12.145.494	17.986.570	3.376.769	33.534.561
2006	25.031	11.825.112	17.964.543	3.467.977	33.282.663

Fonte: MEC/Inep (Brasil, 2007).

A educação nacional, a partir do FUNDEF, começa a ser assumida pela esfera municipal, enquanto que Estados e União vão diminuindo sua cobertura nessa faixa de ensino. O número de alunos matriculados na rede privada permanece sem maiores alterações. Há quase que uma inversão nos volumes de matrículas das redes municipais e estaduais de ensino, entre 1997 e 2006. Enquanto em 1997, nas escolas estaduais, encontravam-se matriculados um pouco mais de 18 milhões de alunos, em 2006, as escolas municipais chegam a quase 18 milhões de matrículas, sem perder de vista a pequena e gradual queda nas matrículas, nessa modalidade de ensino.

Há uma gradativa transferência de responsabilidades para os municípios. Contudo, sobre esta questão, Adrião e Garcia, (2008. p. 3) afirmam que

<sup>6</sup> “Matrícula Bruta é a divisão da matrícula total pela população de 7 a 14 anos, enquanto que a matrícula líquida é a divisão da população de 7 a 14 anos matriculada no ensino fundamental pela população total de 7 a 14 anos.” (OLIVEIRA, 2004, p. 9). Disponível em: <http://cecemca.rc.unesp.br/ojs/index.php/educacao/article/view/582/474%20-%20202k>. Acesso em: 25 de maio de 2009, às 22h 15.

<sup>7</sup> No Brasil, desde 2006, o Ensino Fundamental passa a ser de 9 anos, conforme a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

até a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef (Lei 9.424/96), a autonomia de gestão da escola pública era vista pela maioria como simples medida relacionada à transferência de responsabilidade pela manutenção das escolas às comunidades locais. Mas, a partir de então, os municípios assumiram um papel de destaque na oferta educacional brasileira.

Deve-se enfatizar que as políticas de descentralização, além de alterarem o quadro da educação na sua dimensão quantitativa da oferta, modificam os processos da gestão educacional, inclusive coerente com o que estabelece a legislação, conforme já mencionado acima, tanto no nível dos sistemas de ensino, como no nível das instituições escolares. O presente projeto quer concentrar sua análise nestas duas dimensões do fenômeno da descentralização.

Grande parte dos autores não deixa de vincular a perspectiva do processo de descentralização da gestão pública à adoção do ideário neoliberal no estabelecimento das políticas de governo, o que leva à minimização do papel do governo central na implementação das políticas sociais. Com isto, toda a pauta de reformulação do papel do Estado não pode ser analisada sem levar em consideração a agenda internacional vinculada à atual fase do capitalismo mundial (DALE, 2001).

Tal agenda foi tornada pública a partir da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, no ano de 1990, e reforçada pela segunda reunião sobre o tema em Dakar, em 2000 (ADRIÃO e GARCIA, 2008. p. 3). Tais orientações incluíam “alterações na esfera da gestão da educação para países em desenvolvimento”, o que culminou com a adoção, no Brasil, de “medidas voltadas para uma reconfiguração do papel do Estado...” (*ibid*, p. 3)

Contudo, o rearranjo dos papéis das esferas administrativas nesse processo de descentralização é visto como constituído de práticas “desconcentradoras em que o local é considerado com uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no nível do poder central”. (AZEVEDO, 2002, p. 55)

Outros autores se referem a esta característica assumida pelo processo de descentralização que não passa de desconcentração dos encargos educacionais para as instâncias regionais e locais. Nesta direção, Mendonça se posiciona com referência ao processo que constitui em passar para a escola a incumbência de



gerir, por conta própria, o funcionamento do processo de ensino. Para ele, o que foi institucionalizado como descentralização se concretiza nas escolas como uma:

administração da escassez, funcionando como fator agravante o fato de que a escola, tida pelo sistema como autônoma, vê-se obrigada a decidir sobre a sua própria privação, isentando o Estado desse desconfortável ônus. (MENDONÇA, 2001, p. 92)

Sobre esta questão também se posiciona Janete Azevedo (2002)

A relação entre as restrições do financiamento dos níveis de ensino de responsabilidade dos municípios e a progressiva indução, pelo poder central, da municipalização das matrículas concernentes, é um outro dado revelador do papel do gerencialismo na manutenção dos precários padrões de escolarização (p. 61)

Isso, em meio a uma realidade na qual as escolas, responsável última pela efetivação das ações pedagógicas, tendo como meio as ações administrativas, financeiras e legais, não conseguem cumprir com seu papel, o que culmina com a criação de um exército do que denominamos de analfabetos escolarizados. Os alunos passam pela escola, mas não adquirem os conhecimentos necessários.

Dessa forma, apesar de o discurso das políticas anunciadas destacarem a necessidade de maiores graus de autonomia, democratização e participação nas tomadas de decisão sobre os destinos da educação no nível local, prevalece a lógica da descentralização como um “instrumento de modernização gerencial da gestão pública e como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos.” (ARAÚJO, 2008, p. 8). Esta lógica chega também às escolas quando são repassados para elas os encargos do seu funcionamento sem as reais condições para desenvolverem a contento o processo de ensino.

## 5.2 GESTÃO DA EDUCAÇÃO: CONCEITUAÇÃO E BASES LEGAIS

### 5. 2.1 Conceitos e bases históricas da gestão educacional

Para tratar da conceituação da gestão discorreremos, inicialmente, sobre o embate que existe entre os teóricos no que diz respeito aos termos gestão da educação e administração da educação, conceituados de maneiras diferentes, de acordo com as linhas teóricas dos autores, mesmo já tendo afirmado que trataremos, indistintamente, ambos os termos.

Em alguns casos, a gestão da educação é apresentada como parte do processo administrativo, mas outros teóricos veem na substituição do termo administração por gestão, a tentativa de inserir o caráter político à palavra, fortalecendo a ideia de que se refere a um termo que não é neutro, nem puramente técnico. Além disso, paira entre os autores que preferem o termo gestão da educação a valorização do aspecto humano, o qual na administração tradicional não era observado com a ênfase necessária. Para Bordignon e Gracindo (2006), a utilização do termo gestão,

é apresentada como um processo dentro da ação administrativa; outras vezes seu uso denota apenas a intenção de politizar a ação administrativa; noutras apresenta-se como sinônimo de 'gerência', numa conotação neotecnista dessa prática e, em muitos momentos, gestão aparece como a 'nova' alternativa para o processo político-administrativo da educação." p. 148 (*nota de pé de página*)

Um dos motivos para que haja uma maior aceitação do termo gestão da educação está vinculado à limitação inferida ao termo administração da educação, após as transformações profundas pelas quais o ensino público no Brasil tem passado. Com isto, as formas de organização escolar vêm se modificando e é cada vez mais cobrada das instituições educacionais capacidade de fazer frente às novas demandas educacionais, de acordo com o grau de complexidade que a sociedade vem atingindo.

Dessa forma, pode-se concluir ainda que os conceitos vão sofrendo interferência de acordo com a característica e estruturação da sociedade na qual

estão inseridos, e a administração é um exemplo de palavra que sofre influência histórica, conforme já afirmamos. Ao falar sobre a história desse termo Benno Sander (2007) afirma também que se trata de uma palavra que, no Brasil, nasce no contexto da administração pública e está envolvida no âmbito da política econômica, quando mostra sua tendência e contaminação com o “culto à eficiência econômica e a eficácia industrial” (ibid, 2007, p.14). Talvez essa valorização da eficiência econômica/industrial seja outro motivo pelo qual, no campo da educação, o termo administração passa a ser substituído pelo termo gestão, que adquire um significado mais abrangente e insere no seu contexto o aspecto humano, conforme já mencionamos.

Sobre essa modificação histórica dos termos, ou evolução dos mesmos, como queira, Vitor Paro (2006) assinala que, a administração como é entendida e realizada hoje é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. O autor trata os termos gestão da educação e administração da educação como sinônimos e define administração como “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” e acrescenta que

assim pensada, ela se configura, inicialmente, como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos p. 18-19

Autores como Libâneo (2004) não apresentam uma total separação entre os termos quando diz que “administrar é o ato de governar, de pôr em prática um conjunto de normas e funções; gerir é administrar, gerenciar, dirigir” p.97. Vieira (2004) nos traz uma definição de gestão como sendo a materialização dos desígnios do Estado por meio da implementação de políticas, quando afirma que “as políticas que traduzem as intenções do Poder Público, ao serem transformadas em práticas se materializam na gestão” p. 58.

Apresentando uma ideia de gestão vinculada à de organização e vista de uma forma mais prática, Vieira (2007), baseado na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996, afirma que

A gestão da educação nacional se expressa através da organização dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal; das incumbências da União, dos Estados e dos Municípios; das

diferentes formas de articulação entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional; e da oferta de educação escolar pelo setor público e privado”. p. 60

A autora promove ainda uma discussão sobre o termo gestão, fazendo uma diferenciação quando acrescentadas as palavras "escolar" e "da educação". No âmbito da discussão sobre a gestão das instituições de ensino, "a gestão escolar, como o próprio nome diz, refere-se à esfera de abrangência dos estabelecimentos de ensino" (VIEIRA, 2007, p. 61), já a gestão da educação, para a autora, está vinculada à esfera objetiva e prática de funcionalidade da educação, em um país.

Sendo assim, as delimitações referentes à gestão educacional e a gestão escolar estão marcadamente centradas no nível no qual é exercida a ação, ou seja, enquanto a segunda está relacionada a iniciativas em larga escala, mais amplas, no nível do governo, a primeira se estrutura no campo da instituição de ensino: a escola. A título de conclusão sobre a comparação desses dois termos, Vieira (2007) afirma ainda que a política educacional está para a gestão educacional, assim como a proposta pedagógica está para a gestão escolar.

Tenório (2003) vê como função da gestão "a ação de conduzir e motivar pessoas para que elas executem suas tarefas a fim de alcançar os objetivos organizacionais." (p. 25). Dessa forma, fica evidente o entrelaçamento que o autor faz ao termo gestão com o que a administração tradicional chama de valorização dos recursos humanos. Esse entrelaçamento fortalece a tese de que ao termo gestão, quando apresentado como substituto da palavra administração, é acrescido da ênfase nas relações interpessoais dentro das instituições.

Portela (2001) comunga com a ideia exposta acima quando afirma que a gestão é compreendida como

a coordenação de esforços individuais e coletivos em torno da consecução de objetivos comuns, definidos por uma política de ação e inspirados por uma filosofia orientadora e para todos partilhada. p.164.

Em Lück (s/d) encontramos que a gestão é uma expressão que, acompanhando uma mudança de paradigma, ganhou corpo no contexto educacional e

é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação e planejamento de seu trabalho. O conceito de gestão educacional está associado ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico, à participação responsável de todos nas decisões necessárias e na sua efetivação mediante um compromisso coletivo.

Conforme descrito, a autora focaliza as palavras participação e democracia, ao conceituar o termo. De fato, a gestão democrática, termo inicialmente abordado pela Constituição de 1988, acrescida da palavra participativa, após a promulgação da LDB de 1996, é um dos temas em debate entre os educadores, atualmente, além de fazer parte dos discursos, tanto na esfera do Estado, quanto no meio intelectual.

No presente projeto, trataremos os termos gestão e administração como sinônimos e partiremos do pressuposto da participação efetiva, autonomia e envolvimento das comunidades escolar e local nas decisões sobre o rumo da educação, como basilares para a definição do termo gestão da educação.

Vale mencionar, também, que na literatura sobre o tema são enfatizadas as dimensões que a gestão educacional vai tomando a partir dos diversos campos de sua atuação, seja no nível dos sistemas de ensino, seja no nível das unidades escolares. Desta forma, são evidenciadas as dimensões administrativa, pedagógica e financeira, quando se referem às questões ligadas, respectivamente, à tomada de decisões, gerência e acompanhamento dos processos, recursos humanos e materiais; ligadas ao processo de ensino propriamente dito; e ligadas ao controle, execução e prestação de contas dos recursos financeiros. Nesta pesquisa, enfatizaremos a dimensão pedagógica, conforme já sinalizado.

### **5.2.2 A gestão na educação e a legislação em vigor**

Analisando esta legislação, observa-se conforme já exposto, que a Constituição no seu artigo 206, Inciso VI traz como princípio a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. A LDB atual acrescenta como princípio a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de

ensino”. (Art. 3º, Inciso VIII), com isso acrescenta em seu texto as palavras “e da legislação dos sistemas de ensino”.

A gestão democrática é detalhada na LDB ao incluir no Artigo 14 que

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 da educação na elaboração do projeto pedagógico da escolas; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes

De certa forma, a LDB vai além do que a Constituição Federal proclama por gestão democrática, ao definir alguns mecanismos de exercício dessa democracia, tendo como princípios a autonomia e participação das comunidades escolar e local nas decisões educacionais, tanto no nível da escola, quanto do município, como a obrigatoriedade da existência dos Conselhos/Colegiados Escolares e elaboração do Projeto Político Pedagógico, levando em consideração os princípios da democracia e participação.

As críticas à legislação brasileira, no que tange à gestão da educação, dentre outras, dizem respeito à forma superficial e pobre como é tratada essa temática (PARO, 2001, BORDIGNON & GRACINDO, 2006). Vitor Paro (2001) aponta algumas falhas na elaboração das leis educacionais referente à gestão da educação. A primeira diz respeito à gestão da educação, na escola privada, na qual a lei não obriga o exercício da gestão democrática, deixando a mercê do seu dirigente a forma como a instituição será gerida.

Além disso, o autor fala da “pobreza” do artigo 14 da LDB quando apenas reitera o que já vem acontecendo na sociedade, apresentando princípios óbvios como a necessidade da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico das escolas, como se fosse possível a sua construção sem esses profissionais.

Paro (2001) aponta como vagos os dispositivos da LDB ao não apresentarem uma regulamentação mais precisa que desse forma concreta ao princípio da gestão democrática, previsto na Constituição, quando se exigem de

avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no

interior da escola, deixando também à iniciativa de Estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão... p. 81

Isso leva à afirmação de que apesar dos avanços apresentados na legislação brasileira, no que se refere à gestão da educação, há críticas contundentes no que tange à estruturação da lei. Dessa forma, a materialização da gestão educacional e o foco de sua ação é algo potencialmente a ser construída dentro das escolas e Secretarias de Educação.

### **5.3 PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL**

#### **5.3.1 A articulação entre planejamento e gestão**

A prática do planejamento nasce atrelada à administração ou gestão do setor público, no Brasil, como mecanismos em potencial para pôr em prática a racionalidade técnica e alcançar a eficiência do setor público, devido à crise econômica e social. Sendo assim, esses dois instrumentos são tidos como meios em potencial para que esse objetivo seja atingido. Para Bartolozzi e Fonseca (2008),

o planejamento erige-se como elemento racional para organizar a política econômica governamental. A prática da planificação impõe-se como meio de proporcionar as ações para atender as necessidade essencial da população e prover o País de uma estrutura econômica e social.

No Brasil, na década de 30 do século passado, essa visão é percebida diante da transição entre dois modelos de Estado e da necessidade de implementação de mudanças em todas as esferas do setor público. À época, o País possuía uma estrutura econômica baseada na agricultura. Os anos posteriores são marcados por uma tentativa do Estado de acompanhar o desenvolvimento econômico e social mundial, abrindo o seu mercado e implantando novos modelos de organização estatal e, nesse cenário, a elaboração de planos passa a ser palavra de ordem e o campo educacional não fica de fora.

Dessa forma, para promover essa modernização e fazer frente às novas demandas, foram adotadas a estruturação de planos e consequente adoção da planificação como meio para atender às demandas. Assim, gestão e planejamento se tornam focos de investimento do Estado que busca modernizar sua estrutura, inclusive no que diz respeito ao setor educacional.

### 5.3.2. Uma retrospectiva dos planos educacionais no Brasil

#### 5.3.2.1 - Do regime republicano à Nova República.

Para Saviani, a história dos planos de educação, no Brasil, remonta à elaboração do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, em 1932. Conforme assinala o Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, nesse ano,

um grupo de educadores, 25 homens e mulheres da elite intelectual brasileira, lançou um manifesto ao povo e ao governo que ficou conhecido como 'Manifesto dos Pioneiros da Educação'. Propunham a reconstrução educacional, 'de grande alcance e de vastas proporções... um plano com sentido unitário e de bases científicas... (PNE, 2001)

O Manifesto que faz menção à necessidade de reformulação da educação expõe que

No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. (grifo nosso) Tudo fragmentário e desarticulado. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932)

Para Saviani (1999, p. 125), o entendimento de plano como “um instrumento de introdução da racionalidade científica”, no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista para o qual “pode ser tão científico no estudo e na resolução



dos problemas educativos, como nos da engenharia” (MANIFESTO, 1932), influencia diretamente a Constituição Brasileira de 1934. Nesta Constituição, no Art. 150, alínea a), ficou estabelecido como competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”. Nesse sentido, o Art. 152, da mesma Carta, previa um Conselho Nacional de Educação (CNE), “cuja principal função seria a de elaborar o Plano Nacional de Educação” (SAVIANI, 1999, p. 126) que foi elaborado em 1937 e que “acabou sendo deixado de lado em razão do advento do ‘Estado Novo’ naquele mesmo ano”. (ibid, p. 126).

Além disso, essa proposta de plano não foi estruturada em “forma de um projeto de lei” (BRASIL, 2000), mas como uma iniciativa do MEC, aprovada pelo CNE e que se caracterizava basicamente por um “conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos” (ibid, p. 32). Esse conjunto de metas vai sofrer alterações em 1966, quando foram introduzidas “normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais”. No ano seguinte passa por uma nova revisão, quando é chamado de “Plano Complementar de Educação, agora com alterações na distribuição dos recursos federais” (ibid, 2000).

Saviani (1999) discorre, ainda, sobre as diferentes concepções de planejamento que prevaleciam, no período que vai de 1932 a 1945. Assim, enquanto para

o movimento renovador o plano da educação era entendido como um instrumento de introdução da racionalidade científica na política educacional, para Getúlio Vargas e Gustavo Capanema [Ministro da Saúde, Educação, Cultura e Desporto] o plano se convertia em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido através da política educacional.” p. 126

Os anos posteriores que antecedem ao Golpe Militar – 1946 às 1964 – são caracterizados pela coexistência de duas visões de plano de educação, segundo Saviani (1999). A primeira tendência defende o plano como “instrumento de introdução da racionalidade científica na educação” e que sob a bandeira do “nacionalismo desenvolvimentista” atribuíam ao “Estado, a tarefa de planejar o desenvolvimento do país” (ibid, p. 128). Porém, a visão que prevalece é inserida

posteriormente na LDB de 1961, na qual previa a construção de Plano de Educação, elaborado pelo Conselho Federal de Educação, e que defendiam o planejamento livre do que “taxavam de monopólio estatal do ensino”.

Então, atendendo às normas previstas pela LDB de 1961, o

Conselho Federal de Educação elaborou em 1962 um documento em que procurou, numa primeira parte, traçar as metas para um Plano Nacional de Educação e, numa segunda parte, estabelecer as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior (HORTA, 1982, apud SAVIANI, 1999, p. 128)

Com o Golpe há uma total mudança no âmbito do planejamento educacional que

se transfere dos educadores para os tecnocratas, o que, em termos organizacionais, se expressa na subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento cujos corpos dirigentes e técnicos eram, via de regra, oriundos da área de formação correspondente às ciências econômicas.” (SAVIANI, 1999. p. 128).

Nesse contexto, a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei número 5.692/71, no seu Art. 53, delibera que “o Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação” e estabelece no parágrafo único que

o planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano-Geral. (SAVIANI, 1999, p 128)

Assim, os planos da área da educação estariam diretamente ligados aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) recebendo o nome de Planos Setoriais de Educação e Cultura. (SAVIANI, 1999).

A época do regime militar é vista também por Vieira (1998), como o período no qual se pode perceber a concretização das ideias de racionalização técnica e busca da melhoria da gestão do setor público por meio da implantação de planos. Corroborando com as ideias de Saviani, para a autora,

A introdução do planejamento educacional no Brasil se insere no quadro mais amplo do advento de estruturas de planejamento governamental criadas, de modo específico a partir da segunda

metade dos anos sessenta, sob a égide dos governos militares. Foi a partir de então que surgiram os Planos Nacionais de Desenvolvimento e, nesse contexto, os Planos Setoriais de Educação que caracterizam os governos daquele período. (VIEIRA, 1998, p. 195)

Mostrando esse movimento de adoção de uma cultura de planificação, dentro do contexto da América Latina, a autora aponta ainda a Conferência de representante dos países latino-americanos, realizada em 1961, em Punta del Este, como marco dessa nova postura do Estado. O planejamento é assumido como forma de modernização dos países e é atrelado ao que chamaram de Aliança para o Progresso, durante o Evento, no qual foi feita uma vinculação direta entre a concessão de financiamento à existência de projetos de desenvolvimento econômico e social (MATTUS, 1998 apud VIEIRA, 1998).

Conforme mencionamos, o planejamento passa a estar presente como forma de qualificar a administração estatal em todos os campos, incluindo o educacional. Contudo, Vieira (1998) aponta a inoperância desses planos, devido a uma crise, não no planejamento, mas nas concepções que o orientam, muitas vezes marcadas pela forma ortodoxa como foram pensados. Referindo-se ao contexto educacional a autora afirma que, o que se verifica é “a burocracia planejando de um lado, a escola executando de outro”. (ibid, p. 204)

Além disso, Vieira (1998) chama a atenção para três características que estão diretamente vinculadas à concepção de plano, com as quais o País se identifica ao iniciar o fortalecimento dessa proposta de organização do Estado: o “voluntarismo utópico”, manifestado na orientação e conteúdo dos projetos que idealizam a figura dos técnicos como agentes de mudança; o “reducionismo econômico”, no qual a observação, descrição e explicação buscam aclarar os “sistemas nacionais”, culminando numa compreensão superficial da realidade social; e o “formalismo”, que acredita poder imprimir ao sistema nacional o comportamento definido pelo projeto.

### 5.3.2.2 - A Nova República e o planejamento educacional.

No período Pós-Regime Militar, a Nova República, marca da reabertura política da década de 80 do século passado no Brasil, data a “experiência do III Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto, o III PSECD” (VIEIRA, 1998, p. 204), no qual, na teoria, há estímulo para o planejamento participativo, mas quando da materialização, a participação fica à espreita. Saviani (1999, p. 129) destaca nesse período a elaboração do “I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República e a existência do Plano ‘Educação para Todos’”, marca do governo Sarney.

Na Constituição de 1988, Art. 21, inciso IX, encontramos que é de competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.” No que se refere ao setor educação, o Art. 214 diz que

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

No governo Collor – 1990-1992 –, o planejamento é circunscrito ao campo da burocracia (VIEIRA, 1998. SAVIANI, 1999). Nesse período é elaborado o Plano Decenal de Educação Para Todos, em 1993. Posteriormente realizada a Conferência Nacional de Educação para Todos, em 1994, que culmina no Acordo Nacional de Educação para Todos, assinado como Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação. (VIEIRA, 1998). Conforme Saviani (1999), nesse período, o plano educacional se diferencia dos antecessores ao dar ênfase ao Ensino Fundamental, por meio de elaboração de diagnósticos e criando estratégias para a universalização desse nível de ensino. Saviani (1999) destaca ainda que a nova maneira de conceber os planos está pautada no ideário de “racionalidade financeira” sob a “égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos”. p. 130.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº. 9.394/96 expressa, em seu art. 9º que a União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Nas disposições transitórias consta que:

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

O PNE proposto e aprovado pelo MEC<sup>8</sup>, atualmente em vigor, é instituído pela Lei 10.172, de janeiro de 2001, portanto 5 anos após 1996. De duração plurianual, a Lei visa “à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do poder público”. No Art. 2º estipula que “A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes”. É a partir dessa Lei que os municípios são estimulados a elaborarem seus Planos Municipais de Educação (PME).

Para Saviani (1999) a

imposição constitucional de que os municípios devem ‘proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência’ (Art. 23, V) e “manter programas de educação pré-escolar e ensino fundamental’ (Art. 30, VI), torna “óbvio que essas ações devem ser preferencialmente planejadas”.

Deste modo, o processo de planejamento das ações educacionais, no âmbito municipal, segue a tendência de fortalecimento.

---

<sup>8</sup> À época, são enviadas duas propostas de Plano Nacional de Educação. “Em contraposição ao plano do MEC, foi formulado no âmbito do II Congresso Nacional de Educação um outro plano nacional de educação” visto como “instrumento de introdução da racionalidade social na educação. Esse plano, subscrito por vários parlamentares de oposição, deu entrada no Congresso em 12 de fevereiro de 1998. O plano do MEC chegou ao Congresso em 12 de fevereiro de 1998” (SAVIANI, 199, p. 130).

### **5.3.3 – A planificação e a gestão educacional no Brasil: novos programas e projetos.**

Com isso, fica evidente a necessidade da realização de planos, tanto nos âmbitos estaduais quanto municipais e, sendo assim, construídos os diagnósticos, estabelecidas as metas e previstos os meios para que os objetivos sejam atingidos. A partir daí, são criados, no Brasil, alguns Programas e Projetos que visam a instrumentalizar estados e municípios para elaborarem os seus planos, fortalecendo assim a gestão da educação.

Na Bahia, em 2001, no âmbito da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP) é criado o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal (PRADEM) que teve a perspectiva de

criar possibilidades para que municípios baianos pudessem contar com suporte técnico no enfrentamento dos desafios impostos pelas novas políticas educacionais implementadas no Brasil, nos últimos anos. (LUZ & SILVA, 2007, p. 15)

É bom salientar, que a criação desse Programa é influenciada pelo Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM), Programa do MEC que tinha como objetivo, conforme o nome sugere, oferecer auxílio à gestão municipal, fortalecendo suas ações e buscando melhorar a qualidade do ensino oferecido. Uma das vertentes do PRADEM foi o Núcleo de Execução e Acompanhamento de Projetos, o NEAP que tinha sob sua tutela o Projeto Construção de Plano Municipal de Educação<sup>9</sup>, o qual apresentava como um dos seus objetivos a realização de assessoramento e consultoria a municípios para levá-los a

construir, com uma participação ampla da comunidade do município, um plano orientador da implementação de políticas públicas na área educacional, para um período definido, considerando o que determina a Lei 10.172, de 09/01/2001, as orientações do Plano Nacional de Educação e as características e demandas locais. (LUZ & SILVA, 2007. p. 20)

---

<sup>9</sup> Esta iniciativa contou com o apoio do financiamento da Fundação Clemente Mariani e da Fundação FORD.

Até o ano de 2004, esse Programa auxiliou na elaboração de planos educacionais em vinte e três municípios nesse Estado, conforme informações do setor responsável.

Notadamente, no âmbito nacional, as atuais demandas da política dizem respeito à descentralização da educação e municipalização do ensino que, concomitantemente, trazem em seu bojo a necessidade de organização dos municípios por meio da elaboração de Planos de Educação e do fortalecimento da gestão educacional. O Ministério da Educação (MEC), em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME), criou o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME) com o objetivo de

fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais, bem como contribuir para o avanço em relação às metas do Plano Nacional de Educação (PNE). (PRADIME, 2006)

Todos estes programas têm como objetivo auxiliar os estados e municípios na elaboração de seus planos. Dessa forma, a União cria iniciativas para assessorar os demais entes federados na gestão educacional através da elaboração de planos. Conforme exposto, a última década do século passado e atualmente existe uma gama de programas, projetos e planos, como os quais o País busca fazer frente às sucessivas crises econômica e de governabilidade. A gestão da educação municipal é um dos campos contemplados com essa forma de estruturação do setor público e que conta com o auxílio de diversas entidades, nacionais e internacionais, presentes em texto do PRADIME no qual consta que

O MEC, contando ainda com a parceria do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e Banco Mundial (Bird), tem como meta oferecer a todos os dirigentes municipais de educação um espaço contínuo de formação, troca de experiências e apoio técnico que promovam a qualidade da educação básica nos sistemas públicos de ensino. (PRADIME, 2006)

Outro programa, criado em 2006, e que tem como objetivo “proporcionar ações para que as gestões municipais da região atendam com qualidade às necessidades de sua população” (MEC, 2009) é Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido (PROFORTI), criado para atender a região semi-árida do Brasil na área da educação.

Na região do semi-árido tal Projeto está presente em 11 estados brasileiros (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo) e tinha aproximadamente 11 milhões de crianças e adolescentes (Unicef, 2003). O Programa Proforti foi dividido em etapas e, em 2006, capacitou “67 gestores e 134 técnicos”, em 2007, “75 gestores e 150 técnicos” e, em 2007-2008, mais “90 gestores e 180 técnicos”. Em 2008,

uma versão diferenciada do PROFORTI foi ministrada na Paraíba. Com uma configuração específica para atender a 53 municípios prioritários, esse Piloto agrega três novos eixos temáticos: Gestão pedagógica; Gestão democrática; Desenvolvimento gerencial / instrumentos de gestão (MEC, 2009)

Críticas são feitas à quantidade de planos que já foram e continuam sendo elaborados: trienais, decenais, econômicos, plurianuais, de desenvolvimento, regionais, diretores etc. (OLIVEIRA, 2006), todos impulsionados por crises sucessivas. Para este autor, vivemos uma sucessão de planos fracassados, no Brasil, pela ênfase que damos ao planejamento como forma de se “tentar o controle da economia e da sociedade, em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão” p. 282. Dessa forma, “planejamento sempre esteve ligado à elaboração de planos e a controle”. (ibid, p. 282), fazendo com que a gestão e os planejamentos estejam entrelaçados na tarefa de modernizar o Estado.

#### **5.3.4 O planejamento no nível das escolas.**

Um dos instrumentos que maior caracteriza o planejamento dentro da instituição de ensino é o Projeto Político Pedagógico (PPP), para outros, o Projeto



Pedagógico (PP), após a promulgação da LDB de 1996. Para Veiga (1995), o projeto político-pedagógico pode ser entendido como a própria organização do trabalho pedagógico da escola. Sendo assim, falar de aspecto pedagógico da gestão, nos remete à construção e execução do PPP.

Em Padilha (2003)

o projeto político-pedagógico (PPP) da escola pode ser inicialmente entendido como um processo de mudança e de antecipação do futuro, que estabelece princípios, diretrizes e propostas de ação para melhor organizar, sistematizar e significar as atividades desenvolvidas pela escola como um todo. p. 131

O PPP adquire status de obrigatoriedade na LDB de 1996, como um grande apoio na gestão da escola. No Artigo 12º, dentre outras coisas, consta que “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I - elaborar e executar sua proposta pedagógica”. No PNE ele é visto como elemento essencial da gestão e autonomia escolares, ressaltando a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes.

Dessa forma, ao abordar a autonomia da escola, a lei já torna imperativa a construção do PPP da escola, para que a participação seja efetivada e a autonomia exercida, nesse sentido.

Abordaremos a seguir uma das iniciativas do governo federal, voltada para o desenvolvimento da educação nacional que inclui um programa que tem por objetivo prestar orientações aos municípios para o planejamento e gestão educacional dos sistemas estaduais e municipais de ensino e de suas escolas.

### **5.3.5. O PDE-Governo e o Plano de Ações Articuladas (PAR)**

Criado e anunciado pelo MEC, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE-Governo) funciona como um guarda-chuva das políticas de educação nacional, atual, voltadas para a gestão educacional e está sustentado em seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social (Brasil, 2007). Inspirado no

Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, o PDE-Governo é marcado por um momento na política nacional em que se dá continuidade ao oferecimento de grandes planos à nação nos quais são estabelecidos planos para cada setor de ação. Tais planos aparecem no segundo mandato do Governo Lula para enfrentamento dos principais problemas setoriais da sociedade brasileira.

No âmbito do PDE-Governo, ainda em 2007, por meio do Decreto n. 6.094 é instituído o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação que em seu Capítulo I define a participação da “União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”, e estabelece 28 diretrizes<sup>10</sup> a serem seguidas pelos participantes do Plano (Brasil, 2007).

É nesse contexto, conforme veremos, que se encontra o Plano de Ações Articuladas (PAR) que surge como motor para alcançar as 28 diretrizes e melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dos municípios e das escolas, índice que “será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (Brasil, 2007) e que é

calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (Brasil, 2007, Capítulo II)

Ainda no Capítulo III do Decreto 6.094/07 é definido “os termos da adesão voluntária dos municípios, estados e Distrito Federal ao Compromisso”. Aderindo ao Compromisso os municípios, com a assistência técnica do MEC, assumem a obrigatoriedade de elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR), como requisitos para que se dê a assistência técnica e financeira da União aos entes federativos. O PAR, conforme exposto no Artigo 9º, Seção II, é “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes (Seção II).” (Brasil, 2007). Por sua vez, o PAR funciona como um guarda-chuva das

---

<sup>10</sup> As 28 metas podem ser acessadas no site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm)

políticas municipais, ou seja, todas as ações municipais relacionadas à educação devem ser incluídas nesse Programa.

O refletir sobre o surgimento de mais uma modalidade de planejamento no cenário da educação municipal, interessou-nos verificar sua contribuição para a gestão da educação nesse nível governamental, assim como o papel do Governo Central nessa investida.

Para Oliveira (2002), assistimos a um fortalecimento do papel do MEC como “planificador e controlador da política educacional, além da delegação, por parte do Ministério, da operacionalização, execução e, em grande parte, da manutenção do ensino para as entidades subnacionais”. Isso demonstra “a prática centralizadora do planejamento e a intervenção estatal na economia e em outras esferas da vida civil, segundo os moldes que a modernização capitalista assumiu entre nós” (DRAIBE, 1985, apud AZEVEDO, 2002, p. 56).

Além disso, conforme abordado nesse capítulo, a concepção de planejamento no Brasil, que nasce numa perspectiva de racionalização técnica e posteriormente racionalidade financeira, continua a imperar no âmbito da União que atualmente dá prosseguimento às políticas planejadoras, muitas vezes, dissociadas das reais necessidades dos municípios.

Vale destacar que existe uma gama de instrumentos de planejamento para as ações dos sistemas municipais e para as escolas, cuja elaboração tem sido estimulada para os municípios e que se sobrepõem aos já estabelecidos pela legislação e pelas políticas dela decorrentes. Esta multiplicidade de modelos de planejamento, elaborados com o objetivo explícito de auxiliar a melhoria do processo de gestão das Secretarias de Educação e das escolas, é alertada em trabalhos como o de Cunha (2009) como ações desconectadas com a prática educacional do município, além de serem realizados de forma que um plano sobrepõe ao outro, culminando com um desperdício de tempo e recursos com ações repetidas e que não auxiliam na efetivação da gestão da Secretaria e das escolas, no desenvolvimento de uma educação com qualidade.

## **5.4. A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA GESTÃO EDUCACIONAL**

### **5.4.1 A gestão e os entraves históricos para uma educação de qualidade**

Como já assinalamos, a gestão como atividade que se propõe pôr em prática objetivos e metas traçados, vale-se de recursos como, por exemplo, o planejamento para a sua efetivação. Na esfera da ação educativa, gerir requer atuar em diversos campos e, assim, promover o funcionamento de diversas peças dentro do processo de fazer educação, e oferecer o ensino. Em meio às atividades de gestão, o foco em algumas ações está perfeitamente passível de acontecer ou não, dentro de uma Secretaria Municipal de Educação e Cultura ou dentro da escola. Conforme já sinalizado no início desse texto, existe a dificuldade de pôr em prática a dimensão pedagógica da gestão. As escolhas, ações, prioridades, dentro do processo de gerir a educação, estão diretamente relacionadas ao momento histórico e interesses envolvidos, muitas vezes por mecanismos externos às escolas e às Secretarias de Educação.

Mendonça (2001) nos traz uma reflexão sobre as dificuldades na concretização da gestão democrática chamando a atenção para uma questão histórica em nosso país, fruto de uma herança dos nossos costumes oligárquicos arraigados e que estão presentes nos municípios brasileiros. Segundo o autor, o patrimonialismo, que impera com grande força ainda hoje, se apresenta como um dos eixos explicativos da resistência ao processo de democratização da gestão.

Dessa forma, “mesmo um sistema de ensino voltado para a implantação de mecanismos participativos, fundado em princípios democráticos, teria dificuldade de funcionar devido ao modelo doméstico que instalou entre nós na vida social” (MENDONÇA, 2001, p. 96). O mesmo autor relaciona burocracia e patrimonialismo como entraves na “superação do atraso”. Tais forças burocráticas e patrimoniais podem ser observadas nas escolas e nas Secretarias de Educação, na forma como são geridas e nas prioridades que são assumidas.

Essas características históricas da sociedade brasileira acabam por atravancar mesmo as imposições legais atuais, que se baseiam no princípio da gestão

democrática e participativa e na demanda crescente pela valorização dos aspectos pedagógicos nas escolas e secretarias, no que redundou na baixa qualidade do ensino oferecido. O que Mendonça nos traz confirma os desafios para a efetivação de uma gestão com foco no pedagógico, que estaria voltada para as atividades diretamente ligadas à aprendizagem dos alunos, uma vez que a gestão autocrática se encontra ocupada com atividades muitas vezes externas aos interesses de quem está, diretamente, ligado ao órgão gestor da educação municipal e às escolas. Para a melhoria da qualidade do processo de ensino, a gestão necessita priorizar os aspectos pedagógicos da escola.

#### **5.4.2 Pressupostos, princípios e valores para uma gestão voltada para a qualidade do ensino, com foco na dimensão pedagógica da gestão.**

Não há dúvidas a respeito de que a gestão é peça fundamental para a qualificação dos serviços oferecidos pela escola e que o modelo democrático e participativo é o que está mais bem aparelhado para fazer frente às demandas atuais para a educação e assim, promover uma mudança no foco de atuação da gestão educacional. Isso pressupõe uma “mudança de paradigma” (GRACINDO & BORDIGNON, 2006, p. 152). Trata-se de um redirecionamento do foco das ações desenvolvidas pelo órgão gestor da educação municipal e, conseqüentemente, das escolas, o que interfere diretamente no privilégio dado a certas ações realizadas em ambas as esferas. Nesse sentido, essa mudança de paradigma, como um conjunto de valores sociais é necessária e faz emergir o imperativo de definição clara dos pressupostos, princípios e valores de uma gestão voltada para o pedagógico e para a qualidade do ensino. Dessa forma, “pensar, pois, um processo educacional e a ação das escolas significa definir um projeto de cidadania e atribuir uma finalidade à escola que seja congruente com aquele projeto” e isso requer “a reconstrução do seu projeto de vida” e requer o “estabelecimento de fundamentos sobre os quais se assenta essa construção, ou seja: definir pressupostos filosóficos, sociais e educacionais” (ibid, p. 149). Tudo isso converge para o ato de repensar a gestão educacional, como um todo e sobre suas ações no âmbito da SMEC e das escolas para que a dimensão da gestão, que está voltada para o pedagógico seja, de fato,

colocada em prática com a qualidade necessária para o bom desenvolvimento dos alunos.

Uma discussão sobre as características dessa gestão, de forma a debater seu foco de ação, na SMEC e nas escolas, vem sendo realizada por alguns autores. Esse debate está diretamente vinculado à questão da qualidade da educação oferecida, de forma a estar em pauta de discussão de Governo e pesquisadores.

A preocupação com o péssimo desempenho das escolas públicas tem sido pauta de governos e pesquisadores, não só do Brasil, mas de todo o mundo, desde que se identificou a contradição entre massificação do acesso à escola básica e queda da qualidade da educação escolar. (ADRIÃO e GARCIA, 2008, p. 3)

Estudos apontam para um gama de fatores que se apresentam como entraves na melhoria do desempenho da escola. Alguns estão “centrados na defesa da mudança no padrão de gestão escolar como principal mecanismo para superação das debilidades da oferta educacional”. (Ibid, p. 21) Como observado em outras partes deste trabalho, o acúmulo de tarefas burocráticas da SMEC e das escolas, assim como a presença de uma multiplicidade de programas e projetos, muitos deles com objetivos similares, têm levado a secundarizar o empenho dos gestores e técnicos das Secretarias, assim como o dos próprios professores na direção do aperfeiçoamento das práticas educativas da escola de forma que esta ofereça uma educação que dê saltos positivos para a aprendizagem dos alunos.

Assim, a gestão da educação não é entendida como ação em uma só direção e definida por práticas similares. Para autores como Libâneo, Oliveira e Toschi (2006), a gestão se apresenta em várias dimensões e uma delas é a pedagógica. A prática gestora se desenvolve sob vários aspectos de ação: o administrativo, o financeiro, o legal – marcadamente burocráticos – e o pedagógico. Contudo, este último muitas vezes não se materializa da forma desejada dada a preponderância das ações dessas outras dimensões. Assim, o fato de despender tempo e esforços realizando a gestão de um aspecto da gestão, como o burocrático, facilmente retira a atenção da função primordial da escola, que é a gestão centrada no pedagógico. Para Luz (2008)

Um dos papéis do órgão central de gestão educacional do município – a Secretaria de Educação – é dispensar apoio pedagógico às

escolas e definir diretrizes gerais que deverão nortear o trabalho pedagógico. p. 35

Em relação ao apoio necessário que o sistema de ensino deve proporcionar às escolas, existem alguns indicadores para uma gestão eficiente. Vencer os ranços da gestão burocratizada, com valores economicistas e de visão reducionista é uma necessidade apontada na atualidade. De acordo com Gracindo e Bordignon (2006), “para a superação da visão diminuta, simplificada e reprodutivista que a gestão da educação encarnou durante várias décadas” podendo dessa forma cumprir com seu papel social e ser verdadeiramente democrática, algumas mudanças “apontadas por Lück (1997)” (*Ibid*) são necessárias. Assim, esse movimento de ruptura deve ir

- a) da ótica fragmentada para a ótica globalizadora;
- b) da limitação de responsabilidade para a sua expansão;
- c) da ação episódica para o processo contínuo;
- d) da hierarquização e burocratização para a coordenação;
- e) da ação individual para a coletiva. p. 165

A gestão da dimensão pedagógica compreende o planejamento, a elaboração do Projeto Político Pedagógico da instituição e todas as práticas pedagógicas, as crenças, os estudos, os planejamentos e as ações que resultam na atividade central da escola: a mediação entre o aluno e o saber sistematizado.

Assim,

O uso do espaço escolar, a organização do calendário, a arrumação das salas de aula, a reforma e ou construção de uma sala de aula, a distribuição dos professores pelas diversas classes, a definição dos horários das reuniões da equipe escolar e todos os demais aspectos que fazem parte do cotidiano de uma escola devem ser definidos a partir de critérios pedagógicos e não só administrativos (PRADEM, 2003. p. 39)

Os conteúdos escolares, a prática de sala de aula e o conhecimento das relações educativas devem ser trabalhados, tendo como princípio o pedagógico. Essa afirmação parece ser óbvia, mas se torna relevante na medida em que os princípios gerenciais interferem na gestão, no planejamento e na intermediação entre o órgão gestor da educação e as escolas, favorecendo a realização de ações burocráticas e, muitas vezes, deixando em segundo plano as ações imprescindíveis para o sucesso escolar.

Os indicadores de qualidade para a gestão educacional municipal e escolar eficientes estão pautados na função a que se propõe desempenhar essa educação e nos objetivos com os quais estão atrelados. Como exemplo, podemos citar o que reza a LDB 9.394/96, em seu Art. 32, incisos I a IV quando estabelece como objetivos da escola no Ensino Fundamental

- I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
- III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;
- IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

O que estão apresentados são objetivos da escola na fase do ensino que é considerado fundamental. Partindo do conceito de gestão como materializadora dos objetivos educacionais ao transformá-los em ações concretas, ressalta-se que, dentre as dimensões da gestão, a pedagógica é a que faz frente a estas demandas de concretização de um ensino com qualidade, tendo sempre como ponto de partida e de chegada a aprendizagem dos alunos.

Esta discussão está relacionada com a definição de indicadores de qualidade da educação municipal e escolar. E isso se constitui pauta de discussão entre pesquisadores e decisores de políticas públicas de educação. São considerados indicadores de qualidade da educação: clima de trabalho; apoio das autoridades; participação da comunidade; composição da dinâmica curricular; professores qualificados; formas de utilização do tempo; organização do espaço escolar; formas de avaliação; reconhecimento público; e o tipo da gestão da escola. (PRADEM, 2007, p. 49 - 57).

Os indicadores apresentados não possuem uma ordem de prioridade e o enfoque que esse trabalho de pesquisa pretende desenvolver está voltado para o tipo de gestão, tanto a realizada no âmbito da escola, quanto no órgão gestor da educação municipal. Além disso, um pressuposto da pesquisa é de que todos esses indicadores estão vinculados às prioridades da gestão e, dessa forma, o foco das



ações desenvolvidas. No cotidiano escolar, Portela e Atta (2007) definem algumas ações consideradas basilares para a materialização e operacionalização de uma gestão centrada nos aspectos pedagógicos, como: escola pública como espaço público de convivência democrática e como espaço de exercício da cidadania; clima apropriado; processo claro de comunicação; construção ou reconstrução e direção da escola pelos princípios, objetivos e metas definidos na proposta pedagógica; regras de convivência estabelecidas no regimento escolar; gestão eficiente dos recursos financeiros tendo em vista as metas colocadas na proposta pedagógica; criação de projetos que promovam o processo de ensino/aprendizagem; trocas de experiências com outras escolas; formação contínua de todos os profissionais; desempenho dos alunos; auto-avaliação (avaliação institucional); ações desenvolvidas nas escolas com a política educacional do município e do estado; relações entre a escola e a comunidade; parcerias locais ou externas; administração de pessoas e de material; espaços da escola; apoio das autoridades competentes; preenchimento dos mapas de resultados escolares; formas de evidenciar os resultados positivos alcançados pelos alunos. (PORTELA e ATTA, 2007)

Numa outra perspectiva, Gracindo e Bordignon (2006), destacam alguns princípios, valores e elementos de uma gestão para novas práticas educativas. Destacamos o primeiro princípio trazido por estes autores: “No sistema municipal de ensino o centro da ação é a escola, e na escola, o centro é o aluno, como sujeito do processo, razão de ser da escola.” p. 165. Neste projeto, serão perseguidas algumas respostas, a respeito dos desafios e possibilidades da educação municipal na materialização com qualidade da dimensão pedagógica da gestão, compreendida como as ações relacionadas à gestão do currículo escolar, à formação e institucionalização da carreira do magistério e à disponibilidade e uso dos recursos didáticos, levando em conta o processo de elaboração e implementação do PAR em um município.

A partir desse princípio, pode-se discorrer sobre a necessidade de que o planejamento no nível municipal, especialmente o Plano de Ações Articuladas (PAR), elaborado no município a partir de um modelo construído pelas políticas do governo central, defina as ações no campo da educação do seu contexto e culmine com o auxílio real à efetivação com qualidade da dimensão pedagógica da gestão educacional.

## 6 METODOLOGIA

### 6.1 Alguns pressupostos teóricos

Nas ciências humanas, um dos desafios postos para a realização de uma pesquisa, de cunho científico, é o fato de que o objeto de estudo tem a mesma natureza do observador. Somos objeto e sujeito da pesquisa, ao mesmo tempo. Tudo isso, num processo de transformação, em que o pesquisador está diretamente implicado no seu objeto de estudo.

É clara a exposição de que não há, dessa forma, nenhuma pretensão de neutralidade já que há um pressuposto, por parte do autor, da existência de um envolvimento intrínseco entre o objeto de estudo e o pesquisador, no campo das pesquisas sociais, realidade da pesquisa desenvolvida. (MINAYO, 2007)

A metodologia é entendida como “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 2007, p. 14). Sendo assim, este tópico inclui

Simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade). (MINAYO, 2007, p. 14).

Sendo assim, para buscar explicação, mesmo que provisórias da realidade, foram utilizadas teoria, instrumentos e criatividade do autor para analisar a gestão da Secretaria da Educação em um município do Estado da Bahia, no que diz respeito ao planejamento, acompanhamento e execução da dimensão pedagógica da gestão das escolas de sua rede, tendo como base o Plano de Ações Articuladas (PAR), entendendo a dimensão pedagógica da gestão como atividades que concorrem para a garantia das condições da efetivação do ensino e aprendizagem dos alunos, como: a gestão do currículo; a formação inicial, continuada e condições de trabalho dos professores e a existência e utilização dos recursos didáticos.

O nosso objeto de estudo requer o ato de ir a campo e observar os fenômenos de perto, onde eles se materializam. Dessa forma, a escolha pelo estudo de caso

está diretamente ligada à crença de que o nosso objeto de estudo requer uma interpretação dos fenômenos em contexto, no *lócus* onde o problema se encontra imbricado. Tudo isso, para que uma gama possível das manifestações, ações, percepções, comportamentos e interação entre os fenômenos sejam analisados de forma contextualizada, dentro de uma realidade específica.

## **6.2 A escolha e caracterização do *lócus* de estudo**

A pesquisa foi realizada em um município do Recôncavo Baiano, Teodoro Sampaio-BA e os estudos se centraram na Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) e em duas escolas da rede municipal de ensino. Tais unidades escolares estão localizadas na sede do município e são as que abrigam a maior quantidade de alunos, no município. Dessa forma, pode-se afirmar que o critério de escolha está relacionado com o porte dessas escolas e a proximidade geográfica com a SMEC.

Teodoro Sampaio possui uma área de 230,2 km<sup>2</sup>, densidade demográfica de 38,6 hab/km<sup>2</sup>, altitude da sede: 121 m e foi instalado em 1.961, numa distância da capital do Estado de 76,4 km. Fica localizado na microrregião de Feira de Santana e mesorregião do Centro Norte Baiano. O município foi tomado como campo de estudo pela aproximação já existente do pesquisador com essa localidade, já que o autor é Coordenador Pedagógico da SMEC e parte da equipe profissional da Secretaria de Educação que elaborou o PAR, com o auxílio de um técnico do Ministério da Educação (MEC). Com isto, partiu-se do pressuposto de que este fato facilitaria a coleta e interpretação dos dados, o que veio a ser confirmado com o processo de trabalho de campo e análise dos resultados.

Um desafio da pesquisa, de caráter ético, foi manter a distância necessária entre objeto e pesquisador para que seus condicionamentos não interferissem nos resultados do trabalho de acesso aos dados, na coleta deles e na análise dos seus resultados. O deslanchar da pesquisa comprovou, que muitas das hipóteses do pesquisador, referentes aos fatos a serem analisados, não foram confirmadas. Foi possível perceber que os sujeitos pesquisados, mesmo estando sendo acompanhados pelo pesquisador, em sua atividade profissional como Coordenador

Pedagógico, possuíam “verdades” outras e respostas, muitas vezes, diferentes das que pressupôs o autor da pesquisa.

O Município foi um dos primeiros 42 municípios baianos a receberem auxílio técnico do MEC para construir seu PAR, pois o critério de prioridade no apoio da autarquia foi o valor obtido no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), índice criado pelo Governo como indicador qualitativo de avaliação da educação municipal. Teodoro Sampaio, nesse índice, obteve nota 2,2, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, em 2005, melhorando este indicador para 2,5, nos anos iniciais da mesma faixa de ensino, em 2007, conforme **Tabela 03**, abaixo.

**Tabela 03** - IDEBs observados em 2005, 2007 e Metas para rede Municipal - Teodoro Sampaio-BA

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
<b>Anos Iniciais</b>	2,2	<b>2,5</b>	2,4	2,8	3,3	3,5	3,8	4,1	4,4	4,8
<b>Anos Finais</b>	-	2,3	-	2,5	2,8	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar, 2009

Trata-se de um município com baixas taxas de alfabetização, apesar das ínfimas melhorias quantitativas, nos últimos anos. A **Tabela 04** nos mostra dados específicos em relação ao nível educacional da população adulta com mais de 25 anos de idade, entre 1991 e 2000. Os dados mostram que a taxa de analfabetismo é alta, mas vem caindo nessa faixa etária. Em 1991, a proporção era 47,6% e em 2000 caiu para 35,2 % de pessoas analfabetas no conjunto da população desta faixa etária.

<b>Tabela 04</b> - Nível Educacional da População Adulta (25 anos ou mais), 1991 e 2000, em Teodoro Sampaio.		
	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Taxa de analfabetismo	<b>47,6</b>	<b>35,2</b>
% com menos de 4 anos de estudo	<b>68,5</b>	<b>59,1</b>
% com menos de 8 anos de estudo	<b>87,2</b>	<b>81,4</b>
Média de anos de estudo	<b>2,6</b>	<b>3,7</b>

Fonte: IBGE, 2009.

Outro fator que merece a atenção é a média de anos de estudos que, apesar de ser consideravelmente baixa, aumentou de 2,6 anos, em 1991, para 3,7 anos, em 2000.

Dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), de 2007, mostram que há uma grande defasagem no que tange aos níveis de aprendizagem de acordo com o ano de estudo, no qual está matriculado o aluno. A **Tabela 05** mostra que apenas 2,0% dos alunos da 4ª série aprenderam o que era esperado, em Língua Portuguesa. Em Matemática esse valor sobe para 6,1%, mas continua com um valor muito abaixo da média nacional que já pode ser considerada baixa.

**Tabela 05** - Percentual de alunos<sup>11</sup> que aprenderam o que era esperado para cada série.

	4a. série EF		8a. série EF		3a. série EM	
	Líng. Port.	Matemática	Líng. Port.	Matemática	Líng. Port.	Matemática
<b>BRASIL</b>	27,9%	23,7%	20,5%	14,3%	24,5%	9,8%
<b>NORDESTE</b>	18,9%	14,6%	13,3%	8,5%	17,3%	6,2%
<b>BAHIA</b>	20,2%	15,6%	14,5%	8,8%	17,2%	6,0%
<b>TEODORO SAMPAIO</b>	2,0%	6,1%	--	--	--	--

**Fonte:** SAEB/INEP, Ano: 2007.

\*Pontuação mínima na escala do Saeb, estabelecida pelo Todos Pela Educação como adequada a cada série:

4a série EF - Língua Portuguesa: acima de 200 pontos. Matemática: acima de 225 pontos

8a série EF - Língua Portuguesa: acima de 275 pontos. Matemática: acima de 300 pontos

3a série EM - Língua Portuguesa: acima de 300 pontos. Matemática: acima de 350 pontos

Os dados Brasil referem-se a escolas federais, estaduais, municipais e privadas, das áreas urbana e rural

Os dados de regiões e estados referem-se a escolas estaduais, municipais e privadas, da área urbana

Os dados de municípios referem-se a escolas federais, estaduais e municipais da área urbana.

As descrições realizadas a respeito da realidade educacional, do Município, servem apenas para situar o leitor no contexto, no qual a pesquisa foi realizada. Ao tratar do pressuposto do apoio às escolas na realização das suas atividades pedagógicas, entendidas como as que estão diretamente ligadas à aprendizagem dos alunos, a pesquisa se justifica também pelo fato de que são muitos os desafios para que esse apoio seja realizado. Além de que há um déficit educacional real a ser analisado e debatido.

<sup>11</sup> Disponível em [www.todospelaeducacao.com.br](http://www.todospelaeducacao.com.br). Acesso em 20 de novembro de 2009.

### 6.3. A dimensão pedagógica na estrutura do PAR

Foi analisado, por meio da elaboração de um roteiro, o Plano de Ações Articuladas (PAR) elaborado pelo município e, além disso, procurou-se verificar de que forma este instrumento de planejamento prevê auxílio às escolas na materialização de suas propostas pedagógicas.

Vale ressaltar, a dificuldade encontrada pelo autor do trabalho no que se refere à carência de suporte teórico até então produzido sobre a gestão pedagógica, principalmente, no que se refere à conceituação desse aspecto da gestão. Conforme foi salientado nessa dissertação, autores como Libânio chamam a atenção para o fato de que, na gestão educacional, existem alguns aspectos bem definidos e citam como exemplo os aspectos administrativo, financeiro e legal, além do pedagógico, mas que tais dimensões não apresentam uma conceituação clara.

De fato, não foram encontrados na literatura trabalhos científicos que definissem o aspecto pedagógico da gestão educacional. Sendo assim, foi feita a opção por elaborar um conceito operacional da dimensão pedagógica da gestão educacional a partir de algumas indicações dos trabalhos consultados, que teorizam sobre os pressupostos, princípios e valores de uma gestão voltada para a qualidade do ensino, discutidos no item 5. 4. 2 desta dissertação. Para efeito dessa pesquisa, serão indicadores da dimensão pedagógica da gestão educacional as ações e procedimentos, diretamente, relacionados ao ensino e aprendizagem dos alunos, realizados pelos agentes da escola e pelos técnicos da Secretaria da Educação. Esse conceito foi subdividido em três categorias que, por sua vez, se desdobraram em indicadores da dimensão pedagógica da gestão. Deste modo, as categorias foram subdivididas para facilitar o trabalho de coleta e análise dos dados e elaborar os itens inseridos no roteiro de análise documental do PAR e nos roteiros de entrevista e grupo focal. O **Quadro 01** ilustra e resume o exposto:

<b>Quadro 01 - Categorias e indicadores da dimensão pedagógica da gestão educacional</b>
<b>Gestão do currículo</b>
a) Definição dos conteúdos e de metodologia de ensino
b) Elaboração do planejamento (proposta pedagógica da escola, do plano de curso, plano de aula e dos planos de unidade)
c) Distribuição e utilização do tempo (cumprimento da jornada e do calendário escolar).
d) Articulação entre o trabalho do coordenador pedagógico e trabalho dos professores para planejamento, acompanhamento e avaliação da aprendizagem.
e) Criação e funcionamento dos Conselhos Escolares (CE).
f) Realização de reuniões de planejamento e Atividades Complementares (AC).
<b>Formação e institucionalização da carreira do magistério</b>
a) Cursos de formação inicial e continuada.
b) Ingresso no cargo
c) Plano de Carreira dos profissionais do magistério
<b>Recursos didáticos</b>
a) Disponibilização de recursos essenciais para o processo de ensino (mobiliário, equipamentos básicos), materiais didáticos (livros didáticos, livros paradidáticos, jogos).
b) Criação e manutenção de biblioteca, salas de leitura, laboratório de informática, de Ciências.

**Fonte:** elaborado pelo autor da pesquisa.

Essa construção do conceito de dimensão pedagógica da gestão educacional, como a clareza alcançada referente às categorias de análise e indicadores, foi de fundamental importância no momento da coleta de dados. Além disso, tal arrumação conceitual foi crucial na elaboração dos instrumentos de pesquisa, o que auxiliou na coleta e posterior análise dos dados.

#### **6.4 Os sujeitos da pesquisa e as técnicas de coleta de dados**

Foram sujeitos da pesquisa 03 (três) técnicos da SMEC e a ex-Secretária<sup>12</sup> de Educação, além de 10 (dez) profissionais das duas escolas – 5 (cinco) de cada uma – que compõem a equipe gestora das escolas: 2 (dois) gestores, 2 (dois) coordenadores pedagógicos e 6 (seis) professores.

Os dados secundários foram coletados por meio de análises de documentos<sup>13</sup> e os dados primários por meio da realização de entrevistas<sup>14</sup> e grupo focal que procuraram descrever como vêm se comportando os mencionados indicadores da dimensão pedagógica da gestão educacional, no contexto da SMEC e das escolas. Cabe ressaltar, que é possível encontrar no decorrer do texto, opiniões do autor que são fruto de observações feitas a partir da vivência do pesquisador atuante que é no município como Coordenador Pedagógico.

#### **6.5 As etapas da pesquisa**

Apenas por opção didática, mesmo sabendo que as fases da pesquisa muitas vezes acontecem de forma paralela, serão expostas as etapas em que a pesquisa foi realizada. Já com um arcabouço teórico em desenvolvimento, o que deu suporte para o delineamento do objeto, e entendimento sobre o contexto pesquisado, além de auxiliar na elaboração dos instrumentos de pesquisa, foram feitas as atividades de campo da seguinte forma:

- Inicialmente, foi realizado encontro com os sujeitos da pesquisa para que a proposta de estudo fosse analisada. Com o aval e o entendimento da proposta, por parte das autoridades competentes do Município, foi dado início

---

<sup>12</sup> Uma semana antes de ser iniciada a coleta de dados para a pesquisa, a Secretária de Educação do Município, que já estava no cargo desde 2006, foi substituída. O pesquisador decidiu por realizar a entrevista com a ex-Secretária, por julgar que ela estaria melhor instrumentalizada e contribuiria melhor para a realização da pesquisa.

<sup>13</sup> Ver APÊNDICE A – Roteiro análise documental – Modelo MEC/PAR e PAR-Teodoro Sampaio-BA

<sup>14</sup> Ver APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Equipe das escolas. E APÊNDICE C – Roteiro de entrevista Equipe SMEC.



à coleta de dados, primários e secundários, conforme já expomos. Ainda nessa visita conseguiu-se uma versão do PAR, documento que serviu de suporte para a pesquisa;

- Em seguida, foi elaborado um roteiro de análise para o exame: do manual de elaboração do PAR e do Plano elaborado pelo município para que, com o estudo desses dados secundários, fosse observado como esse Plano se relaciona com a dimensão pedagógica da gestão educacional.
- A fase seguinte foi de elaboração de um roteiro de entrevista para ser realizada com a ex-Secretária de Educação e os técnicos da SMEC. Roteiro similar, mas com adaptações necessárias, foi aplicado aos diretores das escolas, aos profissionais de apoio pedagógico e aos professores, escolhidos por sorteio.
- Procedeu-se, em seguida a análise dos documentos e, posteriormente, a coleta dos dados da pesquisa empírica.
- A fase que se seguiu foi de análise dos documentos e dos dados primários coletados, relacionando-os com as considerações da literatura revisada. Contudo, fez-se necessário uma contrastação dos dados secundários com os dados primários para que as falas dos sujeitos fossem levadas à análise mais aprofundada.
- Os dados analisados na entrevista serviram para a elaboração de um roteiro para a realização de um Grupo Focal, com a perspectiva de aprofundar algumas questões expostas nas entrevistas. Este procedimento teve fundamental importância para buscar respostas sobre indagações sinalizadas nas etapas anteriores, principalmente, no que se refere às dificuldades enfrentadas pela SMEC no apoio às escolas.
- O Grupo Focal constituiu a fase de encerramento da coleta de dados primários de forma direta e planejada, sem perder de vista que a observação e anotações em diário de campo perpassaram todo o processo de ir a campo, sempre subsidiando e contribuindo para o entendimento do objeto.

- As atividades que estão presentes desde o início da pesquisa são a revisão de literatura e de elaboração da dissertação que será posta à avaliação da banca examinadora.

Conforme exposto, as fases da pesquisa não se caracterizam como momentos estanques. As leituras e estudos se deram em todos os momentos, assim como dados foram sendo coletados em todos os contatos com o campo de estudo.

## **7 O SUPORTE À DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA GESTÃO EDUCACIONAL NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)**

Este capítulo analisa os dados pesquisados seguindo a ordem dos objetivos específicos elaborados para a realização da pesquisa. Sendo assim, inicialmente focaliza-se a discussão na estrutura do instrumento de planejamento PAR-MEC, ao mesmo tempo analisando o PAR elaborado pelo município Teodoro Sampaio, para compreender de que forma a dimensão pedagógica da gestão, conforme foi definida para esse trabalho, é observada no sistema de ensino em análise.

### **7. 1 A dimensão pedagógica da gestão educacional na sistemática de elaboração do Plano<sup>15</sup>**

Este item se concentra na consecução do primeiro objetivo específico da nossa pesquisa, qual seja: Identificar de que forma a construção do Plano de Ações Articuladas (PAR), documento elaborado para dar suporte à educação municipal, contempla orientações para subsidiar a dimensão pedagógica da gestão escolar. Começa com uma referência à forma como o PAR é construído de acordo com a sistemática utilizada pelo MEC, sua plataforma, desdobrando-se, em seguida, com os ítems que procuram demonstrar e analisar como o nosso objeto de estudo se

---

<sup>15</sup> Para efeito de comunicação dos resultados dessa pesquisa, “Modelo do PAR” poderá aparecer neste trabalho com a mesma denominação de “PAR-MEC”, assim como o “PAR elaborado pelo município”, com relação à denominação “PAR-Teodoro Sampaio”.

insere nessa sistemática, ou seja, como esse instrumento de planejamento da educação municipal pode sinalizar ações voltadas para a dimensão pedagógica da gestão educacional. Após isto, é analisado, no documento PAR elaborado pelo município, as ações programadas neste sentido.

#### 7.1.1. A concepção e metodologia do Plano e sua elaboração

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é, sem dúvida, o mais abrangente instrumento de planejamento educacional para os sistemas de ensino já idealizado e construído a partir da implementação de política de planificação, no Brasil. No PAR estão contidas ações que perpassam quase que a totalidade das dimensões da gestão da educação municipal.

Como nosso objeto de pesquisa se refere à dimensão pedagógica da gestão serão focalizados os aspectos desse Plano que procuram cobrir tal dimensão, adotando a conceituação elaborada nesta pesquisa para tal.

Conforme já relatamos, o PAR, além de incluir uma parte inicial puramente diagnóstica da situação educacional do município, é organizado e constituído por quatro grandes dimensões, conforme o manual de instrução apresentado pelo MEC:

- 1 – Gestão Educacional.
- 2 – Formação de Professores e Serviço de Apoio Escolar.
- 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação.
- 4 – Infra-estrutura Física e Recursos Pedagógicos.

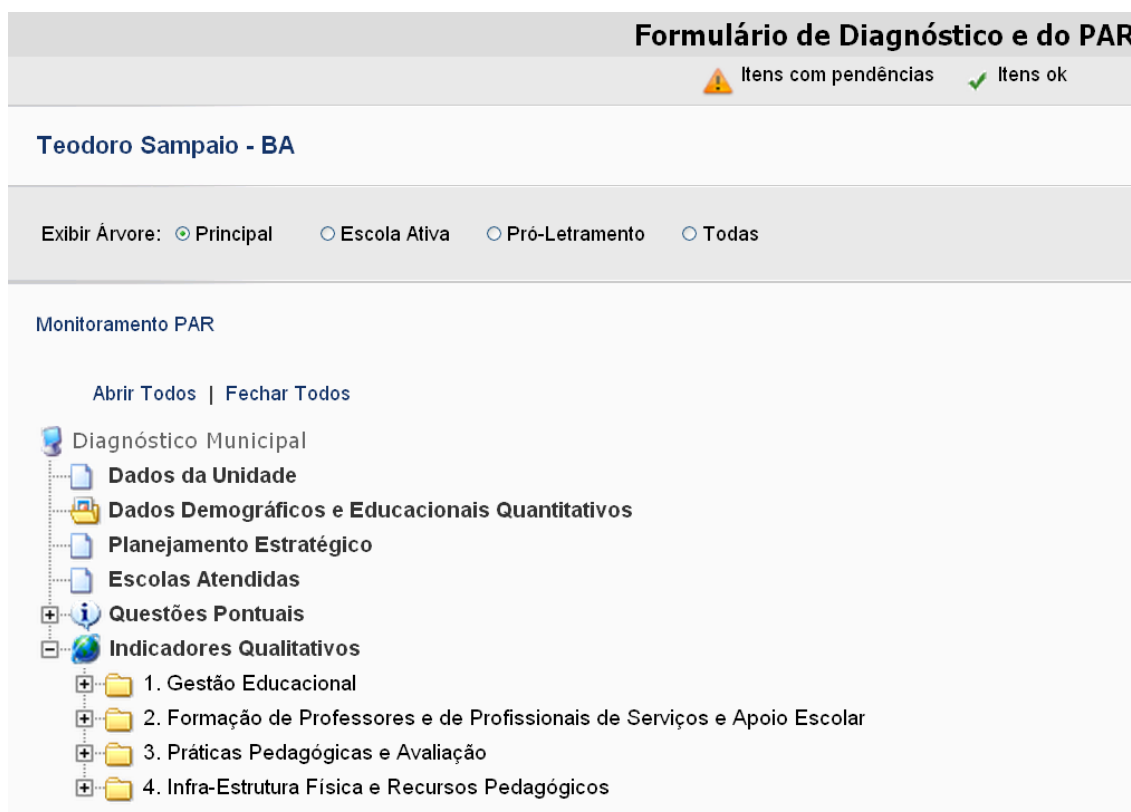
Vale ressaltar que, para a elaboração do PAR, inicialmente, os estados e municípios realizam um diagnóstico da realidade educacional, a partir do instrumento<sup>16</sup> disponibilizado pelo MEC, instrumento esse composto por questões orientadoras referentes às grandes dimensões 1, 2, 3 e 4, supracitadas. Esse

---

<sup>16</sup> Todos os instrumentos que servem de base para a elaboração do PAR podem se acessado no sítio do MEC, por meio do link: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=157:como-elaborar-o-par&catid=98:par-plano-de-aco-es-articuladas&Itemid=174](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157:como-elaborar-o-par&catid=98:par-plano-de-aco-es-articuladas&Itemid=174). Acesso em 14 de março de 2010, às 17h 20.

diagnóstico é composto pelos “Dados da Unidade”, orientados por uma tabela com questões sobre os números educacionais do município e pelas “Questões Pontuais”, conforme a **Figura 01**<sup>17</sup>.

**Figura 01 – Página principal do SIMEC, ao acessar o PAR do município.**



**Fonte:** [www.simec.mec.gov.br](http://www.simec.mec.gov.br)

Conforme já observado, os “Indicadores Qualitativos” se desdobram<sup>18</sup> nas quatro grandes dimensões supracitadas que, por sua vez formam todo o desdobramento que compõe a parte principal das ações do Plano. Um ponto a ser destacado na confecção do PAR é que foi o primeiro instrumento de Planejamento,

<sup>17</sup> No formulário apresentado na Figura 1, os “Dados Demográficos e Educacionais Quantitativos” já estão automaticamente inseridos no Sistema Integrado de Orçamento e Finanças - SIMEC, pelo MEC. O “Planejamento Estratégico” também é um link para gerar relatórios com dados agrupados pelo MEC. O link “Escolas Atendidas” abre uma tela para o acompanhamento dos programas e projetos que atendem às respectivas escolas.

<sup>18</sup> A pontuação aferida para os indicadores, no momento da elaboração do Plano, determinou a necessidade ou não da geração de ações que vão compor o Plano de Ações Articuladas. As pontuações variam entre 1 e 4. Quando o Comitê Elaborador do PAR pontuava como 1 e 2 ele dizia que não seriam necessárias intervenções, ou seja, a criação de ações de intervenção. Por sua vez, as pontuações 3 e 4 geravam ações a serem realizadas.

no nível municipal, a ser elaborado de forma *on-line*, por meio de uma plataforma virtual denominada Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SIMEC), do MEC. No SIMEC encontram-se vários Módulos que acolhem projetos e programas do Governo Federal. Neste caso particular, o Módulo “PAR - Plano de Metas - Módulo PAR - Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” tem como finalidade “permitir a captação do diagnóstico e definição do plano de ações articuladas de cada estado e municípios, *on-line*” ([www.simec.mec.gov.br](http://www.simec.mec.gov.br)).

A **Figura 02** mostra como cada grande dimensão se divide em áreas que, por sua vez, se dividem em indicadores. Tais indicadores vão orientar a elaboração ou não de ações e subações, de acordo com a necessidade dos municípios, observadas pelo diagnóstico inicial. Tal formato pode ser examinado na **Figura 02**<sup>19</sup>, que ilustra nossa descrição.

**Figura 02 – Síntese do PAR**

SÍNTESE DO PAR													
<b>Dimensão</b>	1 - Gestão Educacional												
<b>Área</b>	1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino												
<b>Indicador</b>	1 - Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE).												
<b>Critério / Pontuação</b>	2 - Quando existem CE em menos de 50% das escolas. Eles são pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar CE, mas não recebem orientação.												
<b>Justificativa</b>	Falta de capacitação dos conselheiros.												
<b>Demanda para Redes Municipais</b>	Implementação do CE e mobilização dos conselheiros com participação atuante de todos os representantes.												
<b>Ação</b>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%;">Demanda:</td> <td>Municipal</td> </tr> <tr> <td>Descrição da Ação:</td> <td>Implantar conselhos escolares nas escolas da rede que ainda não possuem e incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes</td> </tr> <tr> <td>Nome do Responsável:</td> <td>ILZA DOS SANTOS SUELO E MÁRCIA NATALINA DE CA</td> </tr> <tr> <td>Cargo do Responsável:</td> <td>SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/ASSISTENTE A</td> </tr> <tr> <td>Período Inicial:</td> <td>01/05/2008</td> </tr> <tr> <td>Período Final:</td> <td>30/12/2010</td> </tr> </table>	Demanda:	Municipal	Descrição da Ação:	Implantar conselhos escolares nas escolas da rede que ainda não possuem e incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes	Nome do Responsável:	ILZA DOS SANTOS SUELO E MÁRCIA NATALINA DE CA	Cargo do Responsável:	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/ASSISTENTE A	Período Inicial:	01/05/2008	Período Final:	30/12/2010
Demanda:	Municipal												
Descrição da Ação:	Implantar conselhos escolares nas escolas da rede que ainda não possuem e incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes												
Nome do Responsável:	ILZA DOS SANTOS SUELO E MÁRCIA NATALINA DE CA												
Cargo do Responsável:	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/ASSISTENTE A												
Período Inicial:	01/05/2008												
Período Final:	30/12/2010												

**Fonte:** [simec.mec.gov.br](http://simec.mec.gov.br)

<sup>19</sup> A figura ilustrada diz respeito a uma parte do PAR já elaborado em Teodoro Sampaio e que está exposto como relatório público aberto ao acesso no site <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>. Nesse site é possível ver o PAR de todos os municípios do Brasil que participaram da elaboração.

Foi por meio desse sistema que os municípios, com computadores conectados à internet, realizaram a construção do Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>20</sup>. Para o MEC, isso “representa uma importante evolução tecnológica, com agilidade e transparência nos processos de elaboração, análise e apresentação de resultados dos PAR” (PAR – Relatório Público, 2009).

Atualmente, é por meio do SIMEC que os municípios realizam o acompanhamento de todas as ações da política federal, estadual e municipal de educação. Da mesma forma, o MEC faz o acompanhamento virtual de tudo que vem sendo feito. Isso caracteriza um momento na atual política nacional de educação em que a tecnologia é utilizada, dentre outras coisas, para que haja um monitoramento constante entre as esferas do poder público, neste caso, no que diz respeito às questões educacionais do país. Além disto, tal realidade tornaria possível, segundo o MEC, o acompanhamento público e controle social das ações da política educacional nacional. (MEC, 2009)

#### 7. 1 2 - A dimensão pedagógica da gestão educacional de acordo com o modelo de planejamento do PAR e conforme o Plano elaborado pelo município em análise

Na nossa análise documental identificamos no modelo constante no SIMEC, nos “Indicadores Qualitativos<sup>21</sup>” do PAR, o que contempla a dimensão pedagógica, conforme o conceito definido nesse trabalho, levando em considerações as três principais categorias de análise dessa definição: Gestão do currículo; Formação e institucionalização da carreira do magistério; e Recursos didáticos. Com isso, buscou-se identificar de que forma a construção do Plano de Ações Articuladas (PAR), modelo de documento elaborado para dar suporte à educação municipal, oferece orientações aos sistemas de ensino e às escolas para subsidiar a dimensão pedagógica da gestão educacional. De outra parte, no Plano elaborado pelo

---

<sup>20</sup> Vale salientar que os primeiros municípios da Bahia que fizeram o PAR, em meados de 2007, construíram esse documento em um Programa *of-line* e só depois de realizado, o documento era enviado para o MEC. Posteriormente, foi desenvolvido o Programa *on-line* e a grande maioria dos municípios já fez utilizando o SIMEC.

<sup>21</sup> Estrutura detalhada pode ser observada ainda no site [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

município Teodoro Sampaio, identificamos quais as indicações de ações de intervenção que se dirigiam para essa dimensão. Os ítems seguintes tratam desses aspectos, considerando cada indicador das categorias eleitas para conceituar a dimensão pedagógica da gestão educacional construída para esta pesquisa, ora levando em conta o modelo de elaboração do plano constante no SIMEC, ora considerando o PAR construído no município de Teodoro Sampaio. E, para facilitar a leitura, denominaremos os documentos analisados conforme a seguinte codificação: PAR-MEC, o modelo do Plano disponível no SIMEC e PAR-Teodoro Sampaio, o Plano elaborado naquele município, conforme já expomos em nota de rodapé.

a) Quanto à gestão do currículo

No PAR-MEC a categoria Gestão do currículo, exposta do **Quadro 02**, no nosso conceito operacional está relacionada com as ações referentes aos seguintes indicadores:

Quadro 02 - Categoria - Gestão do currículo	
<b>Indicadores</b>	a) Definição dos conteúdos e da metodologia de ensino
	b) Elaboração do planejamento (proposta pedagógica da escola, do plano de curso, plano de aula e dos planos de unidade)
	c) Distribuição e utilização do tempo (cumprimento da jornada e do calendário escolar).
	d) Articulação entre o trabalho do coordenador pedagógico e trabalho dos professores para planejamento, acompanhamento e avaliação da aprendizagem.
	e) Criação e funcionamento dos Conselhos Escolares (CE).
	f) Realização de reuniões de planejamento e Atividades Complementares (AC).

**Fonte:** elaborado pelo autor da pesquisa.

Ressalta-se que, na análise, foi dada ênfase à estrutura, em tópicos gerais, a respeito do fato de contemplar ou não a dimensão pedagógica da gestão. Dessa forma, não é pretensão do autor discorrer sobre as nuances das ações, e subsequentes subações que compõem os desdobramentos do plano.

Os indicadores que contemplam a categoria Gestão do currículo no PAR-MEC, que podemos definir como integrante da dimensão pedagógica da gestão educacional, não estão totalmente contemplados no PAR-MEC, documento guia que, conforme já sinalizamos, serve como eixo para a elaboração dos PARs nos municípios. No que se refere à definição de conteúdos e de metodologia de ensino, pode ser observado no PAR-MEC referência a esse indicador: “Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino”. Há um item no modelo de elaboração do PAR que se articula com todos os outros indicadores da categoria em análise, porém, por si só, não garante a materialização dos indicadores, ou seja, o provimento de ações necessárias para que tais aspectos da gestão pedagógica sejam postos em prática. Trata-se da “Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas”. Contudo, considera-se que a simples presença desses coordenadores e supervisores não significa que os serviços de coordenação e supervisão estão sendo realizados.

Além disso, no PAR-MEC, inserido na primeira grande dimensão “Gestão Educacional”<sup>22</sup> estão observados os seguintes tópicos: “1<sup>23</sup>. “1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)”, “2. Existência de atividades no contraturno” e “4. Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas” (PAR-MEC) Para a realização dessas ações são previstas subações de responsabilidade do município e do MEC. Da mesma forma, a simples existência de atividades no contraturno ou do PP não garante que uma gestão educacional na sua dimensão pedagógica seja desenvolvida de forma eficiente.

Os municípios têm em mãos um modelo de planejamento que sinalizam para a realização de ações relacionadas ao planejamento educacional, como os planos de aula, planos semestrais e de unidade. Porém, é necessário enfatizar algumas questões: a primeira está relacionada ao fato de que, todas as questões aqui expostas já fazem parte da política educacional brasileira e, conseqüentemente, municipal. Dessa forma, é como se o MEC estivesse lembrando aos municípios a necessidade de eles fazerem o que já sabem que deve ser feito. Também, é válido

---

<sup>22</sup> As aspas nos tópicos que seguem a análise documental estão relacionadas aos recortes retirados do PAR-MEC e PAR-Teodoro Sampaio, conforme os tópicos que antecedem os textos.

<sup>23</sup> A numeração dos indicadores segue à mesma ordem que compõe a estrutura de elaboração do Plano, conforme o SIMEC, exposto no site [www.simec.gov.br](http://www.simec.gov.br)



salientar que se trata da indução por parte do MEC da elaboração de ações a serem realizadas, de forma articulada. Porém, são repassadas responsabilidades para os municípios sem levar em consideração suas condições em executar tais ações e, sobretudo, não é repassado o modo como tais ações devem ser realizadas.

Além disso, e não menos importante é enfatizar que são ações articuladas e o que cabe ao MEC está, predominantemente, no nível macro e burocrático, levando-se em consideração que as ações micro, por exemplo, de garantir que o conteúdo e a metodologia sejam definidos adequadamente, estão sob a responsabilidade dos municípios, com suas carências históricas de recursos inclusive humanos. Desta forma, a garantia da assistência efetiva à dimensão pedagógica da gestão diretamente relacionada ao processo de ensino/aprendizagem não é viabilizada na política educacional, na construção do PAR, pois, conforme já enfatizado, as atividades administrativas e burocráticas se sobressaem, deixando de lado o investimento nas ações pedagógicas para oferecer uma educação de qualidade, o que reafirma as ideias constantes na introdução e na fundamentação teórica desta dissertação.

A crítica que anteriormente foi colocada de que as escolas públicas e secretarias de educação utilizam a maior parte do tempo em atividades de organização, controle, prestação de contas etc., ou seja, atividades técnicas, em vez de imprimir maior tempo e dedicação às ações diretamente ligadas ao aprendizado dos alunos, se reproduz na elaboração e tentativa de executar um plano com tais características.

Para o tópico Gestão do Currículo Escolar, constante no PAR-Teodoro Sampaio, conforme aqui definido, foram geradas algumas ações de intervenção. No que se refere à definição de conteúdos e metodologia o documento do Município aponta para a criação de uma ação de intervenção utilizando os argumentos de que “a metodologia fornecida por parceiros externos não reflete a real necessidade das escolas; não houve discussão do conteúdo e objetivos com a comunidade escolar; a metodologia adotada não consta do PME nem do PP das escolas; os professores não recebem capacitação e os resultados quanto à aprendizagem dos alunos não são satisfatórios”. Dessa forma, pode-se destacar que há uma carência detectada no diagnóstico do plano, em relação a esse indicador e que, tal carência, conforme

exposto no PAR-Teodoro Sampaio, vai além da categoria Gestão do Currículo, se relacionando, dessa forma, também com a necessidade de formação dos professores, o que será tratado no próximo item.

A “Falta de capacitação dos conselheiros” também foi lembrada nesse plano, o que gerou a demanda de “Implementação do Conselho Escolar (CE) e mobilização dos conselheiros com participação atuante de todos os representantes”. Outra ação descrita como necessidade de ser realizada, no Município, diz respeito ao fato de que “Não existe Projeto Político Pedagógico (PPP)” elaborados nas escolas, o que, por sua vez, demandou a ação de “Implantar o PPP em 100% das escolas da rede”. Assim como o CE, o PPP é um mecanismo legal de participação instituído pela LDB de 1996, e que necessita da intervenção do MEC no auxílio aos municípios e escolas para tal ação seja concretizada. Neste sentido, o que aponta no documento é a necessidade de elaboração dos projetos pedagógicos nas escolas. O como fazer ou as condições para que isto aconteça nas escolas não são considerados.

Mesmo sendo o município o responsável por criar as ações, a partir do modelo do PAR-MEC, há uma carência de atividades e ações objetivamente voltadas para questões cada vez mais próximas do ato de ensinar e aprender, dentro da escola, ou seja, das questões pedagógicas de sala de aula. Sendo assim, os municípios culminam por colocar em segundo plano o que é a sua função maior: a aprendizagem dos alunos. Tudo isso, dentro de uma lógica de planejamento que enaltece a necessidade de eficiência e eficácia técnica, conforme modelo de gestão inspirado na ideia de modernização gerencial, que caracteriza o planejamento educacional brasileiro nas políticas atuais. Tais considerações sobre os instrumentos consultados seguem a trilha de colocações feitas por autores como Vitor Paro e Janete Azevedo, analisados na fundamentação teórica desta dissertação que chamam a atenção à ênfase dada aos aspectos gerenciais no modelo de planejamento adotado a partir das reformas educacionais a partir dos anos 80, do século passado, no Brasil.

b) Quanto à formação e institucionalização da carreira do magistério

A categoria em questão, exposta no **Quadro 03**, conforme evidenciado anteriormente, está ligada, na definição realizada para essa pesquisa, aos seguintes indicadores:

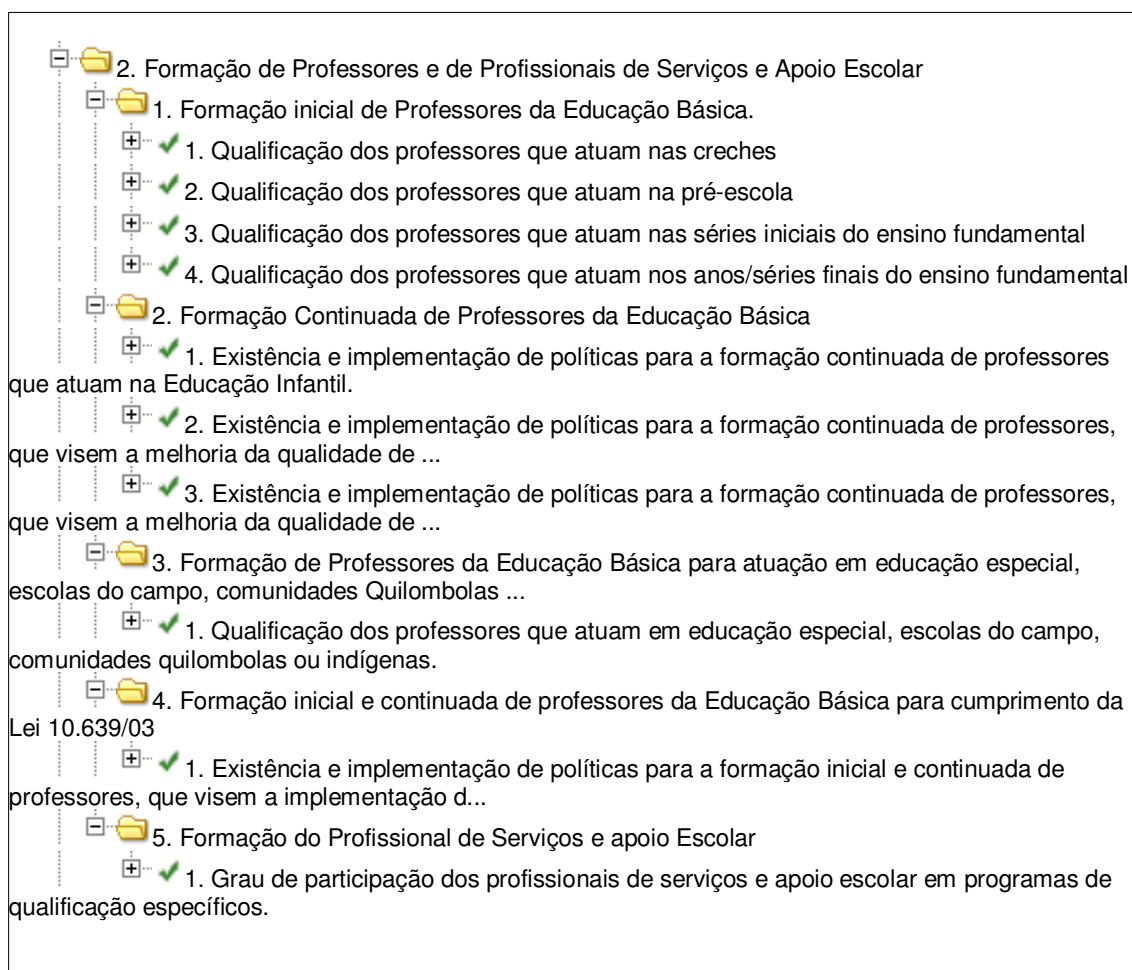
<b>Quadro 03 - Categoria - Formação e institucionalização da carreira do magistério</b>	
<b>Indicadores</b>	a) Cursos de formação inicial e continuada.
	b) Ingresso no cargo.
	c) Plano de Carreira dos profissionais do magistério.

**Fonte:** elaborado pelo autor da pesquisa.

Dessa forma, prosseguiremos com a análise referente à formação e institucionalização da carreira do magistério, levando em consideração essa categoria e seus indicadores, tanto como em relação ao PAR-MEC, quanto ao PAR-Teodoro Sampaio.

No que se refere ao Modelo do PAR-MEC, as propostas de formação inicial e continuada dos professores toma grande parte do Plano de Ações Articuladas (PAR). São previstas diversas ações para atender a essa demanda municipal. Tal indicador abarca a totalidade de um dos quatro eixos que compõem o PAR. A **Figura 03** que inclui também a formação de Profissionais e Serviço e Apoio Escolar, demonstra como o modelo do Plano visualiza a forma de caracterização das demandas, e nesse particular, aponta para as possibilidades de intervenção dos sistemas de ensino.

**Figura 03 – Eixo da Formação dos Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar**



**Fonte:** [www.simec.mec.gov](http://www.simec.mec.gov)

Também aqui, o modelo do PAR-MEC aponta possibilidades de detectar necessidades que levem às ações de intervenção. Entretanto, mesmo que tais ações sejam indicadas, isto não significa que elas sejam capazes de incidir sobre os problemas apontados pelo diagnóstico, por exemplo, a correspondência dos conteúdos das qualificações com as reais carências de formação dos profissionais. Sua efetividade vai depender de outras condições efetivas do sistema para garantir os resultados, especialmente junto aos professores.

No que se refere às condições de trabalho dos professores, o modelo do Plano leva em consideração apenas a existência e atualização do Plano de Cargos e Salários dos Professores e a realização de concurso público. Ambos estão contidos no PAR. No item “4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar” (PAR, 2007). Nele

estão contidos os indicadores: “1. Quantidade de professores suficiente” e “2. Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores” (PAR, 2007).

No que se refere ao Plano de Carreira, o modelo do PAR-MEC contempla a sua elaboração e implementação. Contudo, as ações, nesse sentido, são de responsabilidade do município, sobrando pouca ou nenhuma intervenção do MEC. Dessa forma, parece faltar no modelo mais objetividade para que o município atenda a legislação e assim contribuir para a valorização do profissional da educação, princípio presente na Carta Maior de 1988, na LDB DE 1996, no Plano Nacional de Educação e, além disso, no próprio Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE-Governo), plano no qual está inserida a gênese da proposta de elaboração do PAR, nos municípios.

Conforme, se pode observar, uma questão que chama a atenção diz respeito à ênfase nas ações de formação continuada e em serviço, exposta no PAR-MEC. Tal política nacional pode ser observada, com mais clareza, na elaboração e aprovação do Plano Nacional de Formação de Professores, (Decreto nº 6.755/2009, de 29 de janeiro de 2009), tendo a Plataforma Paulo Freire como estrutura *on-line* para realizar tais ações.

Inspiradas pelo modelo do PAR-MEC, o município de Teodoro Sampaio gerou medidas abrangentes de intervenção considerando o indicador de formação continuada de professores. Por isso, optou-se por demonstrar essas demandas municipais a partir de um recorte da “Síntese por indicador – PAR de Teodoro Sampaio-BA” gerados pelo Município. Os quatro indicadores descritos na **Figura 04** demonstram a abrangência dessa área e demonstram, para cada indicador, as demandas e justificativa para cada uma das intervenções necessárias, apontadas pelo município.

**Figura 04 – Síntese por indicador – Formação – PAR de Teodoro Sampaio-BA**

<b>1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.</b>			
<b>indicador</b>	<b>pontuação</b>	<b>justificativa</b>	<b>demanda potencial</b>
1	1	Não existem professores com habilitação adequada para esta etapa do ensino.	<b>Municipal:</b> Qualificar os professores para atuação nesta etapa do ensino.
2	1	Não existem professores com habilitação adequada para esta etapa do ensino.	<b>Municipal:</b> Qualificar os professores para atuação nesta etapa do ensino.
3	1	Não existem professores com habilitação adequada para esta etapa do ensino.	<b>Municipal:</b> Qualificar os professores para atuação nesta etapa do ensino.
4	1	Menos de 10% dos professores que atuam nesta etapa do ensino possui habilitação adequada.	<b>Municipal:</b> Capacitar 100% dos professores com formação superior na area disciplina de atuação.
<b>2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica</b>			
<b>indicador</b>	<b>pontuação</b>	<b>justificativa</b>	<b>demanda potencial</b>
1	1	Não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nesta etapa do ensino, porém existem iniciativas, eventos e seminários.	<b>Municipal:</b> Implantar políticas de formação continuada dos professores que atuam na educação infantil.
2	1	Não existem políticas voltadas para a formação continuada visando a melhoria da qualidade da aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.	<b>Municipal:</b> Implantar políticas que visem a melhoria da qualidade destes componentes curriculares.
3	1	Não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nesta etapa do ensino visando a melhoria da qualidade da aprendizagem de todos os componentes curriculares.	<b>Municipal:</b> Implantar política visando a melhoria da qualidade de todos os componentes curriculares.
<b>3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.</b>			
<b>indicador</b>	<b>pontuação</b>	<b>justificativa</b>	<b>demanda potencial</b>
1	1	Os professores que trabalham com alunos especiais não participam de cursos com formação específica para atuação nesta modalidade.	<b>Municipal:</b> Implantar política de formação específica para todos os professores das escolas da rede.
<b>4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03</b>			
<b>indicador</b>	<b>pontuação</b>	<b>justificativa</b>	<b>demanda potencial</b>
1	1	Não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores.visando o cumprimento da Lei 10.639/03.	<b>Municipal:</b> . Implantação de políticas voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03.

**Fonte:** Relatório público do PAR-Teodoro Sampaio exposto no site [www.simec.mec.br](http://www.simec.mec.br)

O relatório do PAR-Teodoro Sampaio, exposto no SIMEC, local *on-line* do qual foi retirada a **Figura 04**, demonstra e descreve as ações ou demandas potenciais, como o SIMEC denomina, geradas pelo município, comprovando a afirmação de que a formação continuada toma a maior parte do PAR, tanto como modelo MEC de planejamento, quanto como demanda municipal.

Ainda nessa categoria, estão os indicadores: ingresso no cargo e “Plano de Carreira dos profissionais do magistério” que “estabelecem regras claras para ingresso na carreira (por concurso público)”. A ação relacionada ao Plano está diretamente ligada ao ingresso na carreira. O PAR-Teodoro Sampaio estabeleceu o ingresso por meio do concurso. Contudo, as ações para a sua realização estão sob a responsabilidade do município e são muitos os entraves políticos, no âmbito municipal, para que tal ação seja concretizada.

Outro fator que pode ser apresentado como uma limitação do plano é que, durante sua elaboração, não é definida uma demanda potencial, na qual estão descritos os números exatos de professores, a quantidade de turmas e formas mais objetivas de como os municípios iriam garantir essas ações iniciais de levantamento da situação educacional. Sabe-se que só num período posterior à elaboração do PAR é que o MEC apresenta as propostas mais concretas para a realização da formação continuada. Dessa forma, parece haver um descompasso entre as próprias políticas educacionais em âmbito nacional e local.

c) Quanto à existência e utilização de recursos didáticos.

Esta categoria da dimensão pedagógica da gestão educacional, conforme definição dada nesta pesquisa tem como indicadores os constantes no **Quadro 04**, a seguir que serviram de base para nossa análise.

<b>Quadro 04 - Categoria – Existência e utilização de recursos didáticos</b>	
<b>Indicadores</b>	a) Disponibilização de recursos essenciais para o processo de ensino (mobiliário, equipamentos básicos), materiais didáticos (livros didáticos, livros paradidáticos, jogos).
	b) Criação e manutenção de biblioteca, salas de leitura, laboratório de informática, de Ciências.

**Fonte:** elaborado pelo autor da pesquisa.

Nos Indicadores estabelecidos no PAR-MEC, os recursos didáticos, sua existência e utilização estão presentes. Na última grande dimensão do Modelo do Plano, a de número 4, denominada de “Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos” estão descritos os indicadores:

1. Biblioteca: instalações e espaço físico
1. Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico
2. Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos)
5. Confecção de materiais didáticos diversos (PAR, 2007)

Dessa forma, é possível salientar que, formalmente, a dimensão pedagógica da gestão, conforme foi conceituado nessa proposta de pesquisa, no que se refere à categoria recursos didáticos está contemplada no PAR-MEC. Ou seja, o município, no processo de elaboração do seu PAR, foi levado a planejar ações de intervenções para prover suas escolas de recursos didáticos.

Também, no que tange ao PAR-Teodoro Sampaio-BA foram geradas algumas ações no sentido de atender à necessidade de instalação e manutenção de bibliotecas, por meio da criação de espaço, aquisição e utilização de recursos didáticos. Segundo o Plano, “Não existem bibliotecas nas escolas da rede” o que surgiu a demanda de “Adequação de 4 espaços e construção de 1 espaço para biblioteca nas escolas da zona urbana; Implantação de um projeto para uma biblioteca itinerante na zona rural.”

Além disso, em relação ainda aos recursos didáticos o Município, no PAR, afirmou que “Existe acervo apenas em algumas escolas do Município adquiridos com recursos do PDDE” e gerou a demanda de “Aquisição de acervo em cada unidade escolar”. Por último, em relação a esses recursos é identificado, no PAR, que os “Recursos [são] insuficientes para atender a necessidades de materiais pedagógicos das escolas”. Dessa forma, o Plano prevê a aquisição de “Materiais pedagógicos diversos em cada unidade escolar”.

Ainda relacionada à essa ação está a descrição no PAR referente à “Recurso insuficiente para aquisição de materiais pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais” o que culminou com a elaboração da ação de “Aquisição de materiais pedagógicos que



consideram a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais”.

Buscou-se neste item da dissertação identificar de que forma a construção do Plano de Ações Articuladas (PAR) contempla orientações para subsidiar a dimensão pedagógica da gestão escolar, como sendo o primeiro objetivo específico dessa pesquisa. Conforme descrito, até então, pode-se considerar que a dimensão pedagógica da gestão da educação municipal, conforme o conceito definido pelo autor deste trabalho, é atendida em seus aspectos gerais. Pois, as questões mais específicas e operacionais assim como as condições efetivas para a sua realização, que estão mais próximas do processo de ensino/aprendizagem não constituem o foco principal dessa proposta de planejamento.

Assim, as ações de intervenção planejadas pelo PAR do município, estruturadas a partir do modelo do PAR-MEC, apesar de contemplarem de forma geral a maioria dos indicadores relacionados com a gestão do pedagógico, não apresentam subsídios qualitativamente articulados para apoiar as ações pedagógicas nas escolas, pelo menos através deste instrumento de planejamento. O que aparece como foco é a implementação de uma política de planificação baseada na racionalidade técnica e científica, ideários esses de planejamento já criticados por autores como Saviani (1999) Tal forma de planejamento, não dá conta das reais necessidades do município, quando elabora metas e ações sem que tenha as garantias em oferecer suporte real para o cumprimento do que foi planejado. Estas considerações ficarão mais claras ao analisarmos os próximos itens desta dissertação.

## **7. 2 O apoio na realização do trabalho pedagógico das escolas oferecido pela SMEC, proporcionado pela elaboração do PAR no município**

Este item do Capítulo 7 pretende perseguir o objetivo específico 2 do projeto, qual seja - Analisar como o órgão gestor da educação municipal vem acompanhando, por meio do PAR, o trabalho pedagógico nas escolas da sua rede. Dessa forma, como se trata de uma análise a respeito do comportamento da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) frente ao trabalho pedagógico

das escolas, mediado pelo PAR, a análise se baseia nas falas dos profissionais diretamente ligados à SMEC que foram entrevistados. Contudo, com menos ênfase, quando necessário, exploraremos também as falas dos profissionais ligados às escolas.

A função da SMEC é a de dar suporte às escolas para que estas cumpram com seus objetivos que, segundo Paro (2002) são de transmitir o saber historicamente acumulado e auxiliar na formação de sujeitos críticos e reflexivos. Assim, o pressuposto dessa pesquisa é de que a SMEC tem a função de dar constante suporte às escolas na realização de suas atividades pedagógicas.

Conforme exposto, serão analisados os dados coletados, através das entrevistas, considerando as categorias e indicadores eleitos para estudar como a elaboração do PAR, em Teodoro Sampaio tem contribuído para a dimensão pedagógica da gestão nas escolas municipais.

a) O apoio e a assistência da SMEC na gestão do currículo<sup>24</sup> nas escolas, a partir da elaboração do PAR

Dentre os entrevistados é unânime a afirmação de que o PAR não trabalhou questões referentes à definição dos conteúdos programáticos, de forma direta. Ou seja, o Plano não trabalha proposições diretamente articuladas à relação professor-conteúdo-aluno, nesse sentido. Para uma das técnicas da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, essa definição fica “entre os professores e a direção das escolas. Isso já vem da Secretaria de Educação” (Técnica da Secretaria). Assim, pensando o PAR como um instrumento que teoricamente deve auxiliar os municípios a desenvolverem educação de qualidade, tal proposição não se realiza na prática, neste particular.

---

<sup>24</sup> Diferentemente da análise do primeiro objetivo, na qual optou-se por expor as categorias e respectivos indicadores da dimensão pedagógica da gestão em Quadros separados, na análise do segundo e terceiro objetivos a análise se fará sem a utilização de Quadros, percorrendo sobre cada categoria e indicadores, no decorrer do texto, que compõe a definição de gestão pedagógica na presente pesquisa.

Ao ser perguntada sobre a relação do PAR com o trabalho educacional municipal diante dos conteúdos de ensino e metodologia de aula, uma das respostas encontradas informa que

Enquanto documento não, ele não diz, ele não mexe em conteúdo não, currículo escolar, não. Ele mexe em plano de carreira do professor, né?, valorização do professor, formação do professor, mas o currículo mesmo, não, a relação aluno, não. (ex Secretária de Educação)

Entendendo a ação de “mexer em conteúdos” como o trabalho com a parte diversificada do currículo e que é de suma importância para a educação municipal, pode-se observar que não há um auxílio direto ao município nesse quesito, já que não se trata de uma questão basilar do plano. Dessa forma, o PAR conduz o município a traçar o que deve fazer em termos gerais, mas não chega a orientar o como fazer. Por seu turno, as equipes do município, muitas vezes, não sabem o “como fazer”. Termina o PAR ficando inoperante ao partir do pressuposto de que o município tem estrutura de pessoal qualificado para realizar tal tarefa ou que tem disponibilidade para tal.

Assim, ficando isento da responsabilidade de prover os municípios de condições reais para promover ações concretas referentes às questões relacionadas aos conteúdos diversificados, principalmente, o PAR apenas indica a necessidade de haver reuniões pedagógicas, coordenadores na escola. Contudo, tal instrumento de planejamento, não promove ações concretas que subsidiem os municípios, seus coordenadores pedagógicos e professores para agirem em termos de gerir o currículo, de modo a dar suporte às ações pedagógicas dos professores.

Relacionada ao primeiro indicador da categoria Gestão do currículo e, por opção conceitual do autor, vinculada também à definição do conteúdo, encontra-se a definição da metodologia de ensino nos municípios. Consoante já afirmado, questões mais próximas das atividades pedagógicas como a definição da metodologia de ensino não é abordada diretamente no PAR. Para uma das entrevistadas,

Diretamente o PAR não chega nisso. Ele está indiretamente na formação, porque o professor querendo ou não, na formação, ele vai

estudar metodologia...Se vai colocar em prática, não sei...Mas, o PAR não dá essa garantia (ex Secretária de Educação).

Até então uma afirmativa vai ficando cada vez mais evidente: o PAR aparece como instrumento predominantemente facilitador da formação continuada dos professores. Além disso, conforme observado na fala, a estrutura de planejamento do PAR não dá direção para a efetivação de algumas atividades pedagógicas como, por exemplo, a definição dos métodos e técnicas de ensino. Junto a isso, o fato de que são muitas as atribuições da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, o que limita a sua capacidade de dar respostas às múltiplas demandas específicas, principalmente, quando se refere ao auxílio aos professores para as atividades de sala de aula. Nesse caso, se a iniciativa da instância nacional, traduzida aqui pelo PAR/MEC não dá suporte às ações específicas de sala de aula, conforme definição exposta neste trabalho, e a SMEC não consegue exercer suas atividades devido ao acúmulo de funções, faz-se necessário rever todo o processo gestor da educação municipal. Tudo isso reforça as críticas ao modelo de planejamento e gestão educacional nacional, que envolve os municípios feitas por PARO (2006), AZEVEDO (2002), SAVIANI (1999), MENDONÇA (2001) e BARROSO (2002). Em partes da fundamentação teórica desta dissertação são apresentadas algumas de suas colocações que auxiliam o pesquisador a considerar a indicação destes pontos, no que diz respeito ao centralismo do planejamento e gestão da educação das políticas atuais no Brasil.

Questões específicas como o apoio aos professores, por meio da existência de uma Coordenação Pedagógica, diretamente relacionada com o pessoal de Apoio Pedagógico<sup>25</sup> das escolas, apesar de estarem inseridas no PAR, não são trabalhadas com a constância e qualidade necessárias para o bom desempenho das atividades educativas.

Pode-se afirmar que o principal documento de planejamento no âmbito da escola é o Projeto Político Pedagógico (PPP) ou Projeto Pedagógico (PP) conforme reza a LDB 9.394/06. Tal quesito está ligado à nossa definição de gestão curricular. O PAR funcionou como um motivador inicial, abrindo o espaço para que fossem

---

<sup>25</sup> Em Teodoro Sampaio, no ano de 2007, para atender à demanda dos professores em relação ao auxílio pedagógico, foi designada uma pessoa para cada uma das 5 maiores escolas do município que passou a ser chamado de Apoio Pedagógico que executa a função de coordenação pedagógica.

discutidas nos sistemas questões referentes à elaboração do PPP. Isso promoveu uma associação entre o PAR, um documento novo no município e os Planos que já eram de conhecimento da comunidade escolar. No depoimento seguinte pode-se perceber como é vista a interferência do PAR, neste sentido.

O PAR interferiu, porque assim.: com o “bum” do PAR, no município... as pessoas começaram a perceber que o PPP é uma ação do PAR...PAR é PPP, virou um discurso só, o PPP também é uma ação do PAR, o PME também é uma ação do PAR, então nós precisamos fazer, já era necessário fazer, e agora melhor, porque tá contemplado no PAR, eu senti isso. (ex Secretária de Educação)

O plano de curso e de unidade são definidos pelas escolas no início do ano letivo, normalmente em um dia ou dois, determinado pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Um dos entrevistados a esse respeito afirma que:

Eles são elaborados em um momento único da Jornada Pedagógica, depois terminados em casa e entregue à escola que por sua vez coloca e guarda, salvo engano uma escola de vez em quando pega o plano para ver se o professor está cumprindo ou não, que é uma coisa boa. (ex Secretária de Educação)

Esse dia é definido pela SMEC para ser realizado antes ou imediatamente depois da Semana Pedagógica, dias que antecedem o início das aulas. A elaboração desses planos, conforme exposto, não é feita com o acompanhamento da SMEC.

São elaborados [o plano de curso e de unidade] na escola, pelos professores, pela coordenação pedagógica, pela diretora, apenas. Mas, ultimamente a gente tem feito assim, o professor senta, no início do ano, elabora o plano de curso [anual], né?, depois, ao final de cada unidade, se faz um desmembramento desse plano, que fica por unidade, e, alguns professores, não sei se todos, fazem o plano de aula, todos os dias. No seu caderno, tá lá, plano de aula um, plano de aula dois...(Técnica da SMEC)

Trata-se de uma exigência da política nacional de educação, visto que é sempre frisada a importância do planejamento anual, de unidade e de aula, mas fica apenas no nível da obrigação, efetuada pelo SMEC perante as escolas e pelo Diretor e Coordenador Pedagógico, dentro das instituições de ensino. Tal constatação corrobora com a ideia de que há um processo de fortalecimento do

papel do MEC nas práticas de planejamento para o município, conforme assinala Oliveira (2002). Porém sem o município contar com o devido suporte para que consiga realizar tais atribuições. Tal ausência de suporte pode ser observado no PAR devido ao fato de tal instrumento de planejamento não dar ênfase aos aspectos do planejamento de curso, de unidade e de aula. Nas entrevistas encontramos ainda que

Eu vejo o PAR solto aí, não tem ligação. Eu não sei se estou equivocada, mas eu não vejo o PAR nessa parte aí agora... (ex Secretária de Educação)

Muitas vezes, as exigências são vistas como positivas. Parece haver uma necessidade de que haja uma obrigação formal ou mesmo jurídica para que as normas sejam cumpridas. Isso mostra um distanciamento do processo de convencimento pela importância pedagógica e educacional. Tanto o PPP como os planos de curso e de unidade, até mesmo os de aula, segundo observado na fala abaixo, poderiam ser elaborados com mais facilidade se fizessem parte do PAR, caso houvesse uma definição clara de suporte na elaboração. Todavia, o que fica evidente no discurso de um dos entrevistados é que o PAR poderia auxiliar na medida em que transformasse em meta tal ação citada.

Eu não vejo assim essa meta no PAR...Vamos acompanhar os planos de aula, os planos que as escolas tem, e fazendo isso ...Se os gestores usassem esse discurso: nós vamos fazer nossos planos de unidade, de aula, porque fazendo isso nós estaríamos cumprindo uma meta do PAR, sabe? Ficaria melhor, tipo o PPP...Estariamos cumprindo uma meta, não existe isso. (ex Secretária de Educação)

Há uma maior observância, mesmo no nível da escola, nos planos anuais e de unidade. A escola busca garantir a elaboração dos planos, mas não consegue acompanhar a elaboração dos planos de aula. A SMEC, por sua vez, se preocupa também em garantir a elaboração dos planos anuais e de unidade, mas faz isso apenas definindo datas para que a escola os faça, sem realizar um acompanhamento e suporte necessários, “Não auxilia na elaboração do plano de aula dos professores” (Diretora da escola).

Além disso, de acordo com o já observado, a função de auxílio da SMEC às escolas se limita à questões administrativas, financeiras e legais. Predomina nessa articulação escola e SMEC a ajuda financeira solicitada pelas escolas. Perguntada a

uma das entrevistadas, sobre a articulação SMEC e escola para a elaboração de projetos ou programas, ela assim pontuou:

Não. Infelizmente, não. Na minha gestão não, infelizmente. A escola, ela faz o projeto e pede o auxílio financeiro, recurso para a secretaria...Eu não me lembro, de toda a minha experiência, nem eu, nem outro membro da secretaria saímos da nossa sala para ir elaborar lá, in loco, um projeto....Nós apresentamos projetos que foram feitos na secretaria, tipo o [Projeto] Evasão Zero...Mas, a gente sentar com a comunidade escolar para elaborar um projeto, infelizmente, que era uma coisa boa, isso não ...E eu julgo isso como um prejuízo. (ex Secretária de Educação)

Fica evidente que não há uma relação de parceria eficiente entre a SMEC e as escolas, também no que se refere às questões relacionadas ao Conselho Escolar - CE. O CE é um mecanismo imprescindível para o funcionamento de uma gestão democrática e que está relacionado com o exercício da participação dos vários segmentos nas decisões, nas escolas. Sobre essa questão um dos entrevistados afirma que

Existe [o CE]. Funciona só na hora de aprovar, de compor e recompor, de fazer a diretoria, o Conselho para poder o dinheiro vir...Porque não funciona para ajudar a trabalhar na escola....Não vejo funcionando a ação do PAR para a criação e funcionamento do Conselho Escolar. (Professor)

Instituído pela LDB de 1996, passa a ser criado, mas não exerce função pedagógica. Tal mecanismo abarca funções meramente administrativas e financeiras ou até legais. As questões pedagógicas não são abarcadas por esse mecanismo de gestão. A Secretaria Municipal de Educação e Cultura cobra um funcionamento mais amplo dos Conselhos Escolares, mas o município não instrumentaliza as escolas e seus conselheiros, de forma que a função pedagógica seja trabalhada.

Sim, tem Conselho Escolar. Funciona...Agora...Não quando precisa, mas sempre, mensalmente o Conselho tem que se reunir, porque se reúne quando precisa, quando o dinheiro vai chegar, para prestar conta...Vai ter que mudar esse modo. (Diretora de Escola)

Segundo foi abordado, o amparo legal do Conselho Escolar está pautado no princípio da gestão democrática, a qual tem como um dos princípios a “participação

das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” nas decisões importantes da escola (LDB/9.694/96, Art. 14, inciso II). Dentre as ações relacionadas ao Conselho Escolar, inseridas no PAR, foram realizados dois encontros de capacitação e o envio de material didático, promovido pelo MEC, em parceria com a Secretaria Estadual de Educação, para serem trabalhados pelos municípios. Apesar de ações já realizadas e previstas no PAR, ainda são deficitárias as ações de criação e principalmente de aprimoramento das funções do CE. Para conseguir deixar de ser meramente burocrático, imposto pelas leis e presente também no PAR e colaborador com o aprimoramento do processo de ensino das escolas, é necessário que haja ações diretamente focadas no fortalecimento da função pedagógica dos conselhos.

As Atividades Complementares (ACs), dentro do horário dos professores, momento de planejamento previsto em lei, não são observadas de forma direta pelo PAR. Faz parte da rotina das escolas organizarem um tempo específico para a realização das ACs, momento em que os professores se reúnem para elaborar o planejamento de aula, trocar experiências e saberes. Entretanto, tais ações não são encontradas no instrumento de planejamento em questão, o que reforça a idéia de que as ações do PAR estão mais focadas no cumprimento de atividades burocráticas, ao invés de se preocupar de forma mais enfática com ações pedagógicas e diretamente relacionadas com a aprendizagem dos alunos.

Assim, vê-se uma necessidade de mudança do foco da gestão, pois conforme vem sendo realizada, tal gestão, embasada em instrumentos de planejamento como o PAR, não são levados em consideração os princípios, valores e elementos de uma gestão para práticas educativas. Pois, no sistema municipal de ensino, orientado pelo planejamento da educação municipal, o centro da ação deve ser a escola, e na escola, o centro é o aluno, como sujeito do processo, razão de ser da escola (GRACINDO e BORDIGNON, 2006).

- b) A formação inicial, continuada e as condições de trabalho dos professores a partir da elaboração do PAR



Mesmo quando a técnica de pesquisa, no caso a entrevista, não questionava diretamente sobre a formação continuada dos professores, os sujeitos da pesquisa a ela se referiam. Assim, perguntas referentes às categorias de análise gestão do currículo, quanto à existência e utilização de recursos didáticos, bem como às condições de trabalho dos professores, culminavam com respostas, muitas das vezes, relacionadas à realização de cursos de formação inicial e continuada.

Sobre isso, responde uma das entrevistadas:

São previstas claramente [ações de formação]. Como metas. É uma ação do Governo Federal, inicial. E o município tem a sua contrapartida em garantir que esse professor participe...Da Plataforma Paulo Freire. A DIREC também estabelece os Polos...A formação continuada está acontecendo...O município disse a quantidade no PAR. Já teve formação relacionada à História...A Lei 10.639. A UAB também está fazendo a formação...Em Educação Física, Educação Artística. (Ex Secretária)

Dessa forma, dentro da categoria de análise “Formação e institucionalização da carreira do magistério” e que se desdobra nos indicadores “Curso de formação inicial e continuada”, “Ingresso no cargo” e “Plano de carreira dos profissionais do magistério”, o que fica em evidência, como já exposto, é a grande ênfase para a realização de cursos de formação inicial e continuada para os professores. O PAR, no município, conforme, aqui informado anteriormente, em alguns momentos começa a ser confundido com um projeto de formação de profissionais da área da educação. E é fato que a maioria das ações realizadas pelo PAR estão relacionadas à formação. Essa visão é observada, tanto pelo pessoal da SMEC, quanto pelo pessoal das escolas, conforme pode ser observado na fala de uma Diretora de escola:

Tem, está acontecendo [as ações do PAR]...Principalmente na parte pedagógica, tem...Os cursos, os seminários...Os professores participam, a parte do PAR tá desenvolvida (Diretora escola)

O município de Teodoro Sampaio cadastrou quase que a totalidade dos professores em exercício da rede na Plataforma Paulo Freire<sup>26</sup>. Esta Plataforma foi criada para atender ao Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, ação do Decreto 6.755, de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional

---

<sup>26</sup> Informações acessadas no site <http://freire.mec.gov.br/index/principal/>

de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, vinculada ao PAR. Assim como as demais ações do PAR, tal política tem como finalidade, segundo o MEC, implementar o regime de colaboração entre os entes federados, no atendimento à LDB/1996, no que se refere à formação mínima exigida para os professores.

Quanto à Plataforma Freire, até o momento de análise dos dados desta pesquisa, o que foi realizado diz respeito à inscrição dos professores, por parte do Município, porém não há indicativo de data para início das aulas. Mesmo assim, tal ação do PAR, apenas no papel, é bem avaliada pelos profissionais da educação do município.

Formação continuada, sim, vejo...Agora, condições de trabalho, não...Agora a formação continuada sim...Também agora a graduação, a Plataforma, aí sim. (Técnica da SMEC).

O fato de o município ter feito a inscrição dos professores na Plataforma é apontado como uma ação concreta do PAR. Isso melhora a avaliação do PAR pelos munícipes. O fato de o órgão de educação do município ter enviado os nomes dos professores, ou seja, cadastrado os professores traz um otimismo por parte dos sujeitos da pesquisa.

Tem ações que já estão sendo realizadas... O município já enviou o nome dos professores [para a Plataforma Paulo Freire]...A parte do MEC era dá a formação, a parte dos municípios era enviar os professores, transporte, essas coisas, então o município já fez ...Educação física, artística, ciências humanas, educação inclusiva. (Diretora de escola).

Conforme exposto anteriormente, o PAR e a formação de professores, muitas vezes aparecem como sinônimo. Contudo, não há um entendimento claro, por parte dos sujeitos da pesquisa, no que se refere à ação do PAR na melhoria das condições de trabalho dos professores. Ao tempo em que relatam sobre as ações já realizadas do PAR, como a formação continuada e, também, a inicial, entendendo como ação prática do PAR, a inserção dos professores da Plataforma Freire, os informantes não fazem uma ligação entre a formação dos professores e a melhoria das condições de trabalho.

O PAR ainda....Timidamente ele já começou na parte de formação continuada, de capacitação de professores, ciências, educação física, educação artística...Então ele tem essa preocupação de formação de professores e está fazendo já...Agora, condições de trabalho eu ainda não vi essa relação com o PAR (Diretora).

Vale ressaltar que com a realização de algumas ações de formação, consoante o já observado, o município foi incitado a compartilhar essa ação com o MEC e as instituições estaduais de ensino. A função do município, nesse caso, é a de oferecer as condições para que os professores se desloquem para o local onde o curso acontece, assim como oferece o suporte financeiro para a manutenção desses professores durante a realização do curso. Foi observado que os cursistas e, até a SMEC é alvo de críticas em relação à geração de custos, mesmo tendo o município assumido no PAR que arcaria com tais despesas.

O Município decolou aí nessa questão de cursos...Porque foi a era que o povo mais tomou curso. Tanto na clientela de professor, quanto na clientela de direção....De secretário escolar...De Coordenação, todo mundo tomou curso...Isso aí a Secretaria de Educação foi até criticada por causa de transporte, de diária...Então isso aí foi um leque que se abriu e que não existia. (Coordenador Pedagógico de Escola)

A ênfase do PAR à formação dos professores e demais profissionais de educação, vinculada ao Plano Nacional de Formação de Professores está presente de forma clara no documento. Porém, ainda não há sinal de concretização da realização dos cursos de formação inicial, até o momento em que esse trabalho de pesquisa foi finalizado. O que podemos questionar, no entanto, é sobre se tais cursos incidem nas reais necessidades e carências dos profissionais da educação para melhorar a sua prática, especialmente os professores, no desenvolvimento de suas ações na sala de aula. Poderíamos questionar: Em que sentido os cursos estão, de fato, capacitando esses profissionais de forma a contribuir para a aumento do rendimento escolar dos alunos? Esta é uma indagação que esta pesquisa não se propôs a responder, mas que aparece como uma nova questão.

Por outro lado, as formas de ingresso no cargo do magistério e, vinculado a ele, o Plano de Carreira dos profissionais do magistério é assinalado pelo PAR, mas

pouca ou nenhuma ênfase é dada à esses quesitos, de forma estrita no plano elaborado pelo município em análise.

Para uma das entrevistadas, o PAR “mexe em plano de carreira do professor, né?, valorização do professor, formação do professor” (ex-Secretária). Mas, o fragmento da fala revela que se trata da realização de cursos e não da implementação e principalmente atualização do Plano de carreira.

De acordo com o observado, o Plano, apesar de ter sido elaborado naturalmente vinculando às formas de acesso aos cargos do magistério por força da lei, segundo uma entrevistada, não cumpre o que nele está determinado, nem está sob a tutela da SMEC. A gestão da educação municipal exime-se de tratar de questões referentes ao Plano de Carreira e acesso ao cargo do magistério, o que mostra um distanciamento do município no que se refere às questões da legislação nacional perante tal assunto. Por sua vez, o instrumento de planejamento do PAR, não assegura ações para mudar essa realidade, já que apenas pontua a necessidade de sua elaboração. Como tais questões têm um conteúdo político muito forte no município, o Plano termina não sendo implementado, conforme determina a legislação na direção da valorização do profissional da educação.

Dessa forma, no que se refere à formação e institucionalização da carreira do magistério, as ações são muito tímidas no município e isto, por certo repercute nas ações da dimensão pedagógica da gestão educacional nas escolas da rede de ensino. Demandas antigas da categoria dos docentes continuam a ser reprogramadas em novos planos como o PAR. Assim, este Plano, nessa questão, aparece apenas como um instrumento burocrático que reafirma o que já está em lei, mas não leva efetivamente à superação de um problema que reflete no trabalho docente.

Tal realidade demonstra em um certo sentido a limitação do instrumento de planejamento quanto a esta questão, principalmente, levando-se em conta a autonomia assegurada aos sistemas de ensino, mesmo que a instância nacional venha a desenvolver ações de apoio aos municípios para planejarem suas ações e para desenvolverem uma gestão que atente ao estabelecido nas políticas educacionais.

### c) A existência e utilização dos recursos didáticos

Relacionada à nossa categoria de análise “Recursos Didáticos” estão as categorias “Disponibilização de recursos essenciais para o processo de ensino (mobiliário, equipamentos básicos), materiais didáticos (livros didáticos, livros paradidáticos, jogos) e a “Criação e manutenção de biblioteca, salas de leitura, laboratório de informática, de Ciências”.

Segundo uma das entrevistadas, tratando sobre a disponibilização de recursos, “O mobiliário sim, o mobiliário...O Gastão<sup>27</sup> solicitou e conseguiu o mobiliário” (Técnica da SMEC) A afirmação coletada na entrevista, advinda da SMEC é a de que a escola está recebendo o mobiliário. Contudo, para um dos professores ouvidos, “Falta espaço, falta mobiliário que precisa disponibilizar”. (Professora).

Em relação aos materiais didáticos, os entrevistados informam que não se trata de um quesito deficitário, “O governo tá mandando” (Técnica da SMEC). Contudo, quando o assunto está relacionado aos livros paradidáticos e jogos, materiais esses que estão diretamente relacionados à criação de bibliotecas, foi possível detectar na fala de uma das entrevistadas que “Os livros já estão na escola, mas ainda não funciona como biblioteca” (Técnica da SMEC). Há uma dificuldade da Secretaria para munir as escolas de condições essenciais para o funcionamento da biblioteca.

Pelas informações coletadas, o material que vai chegando, proveniente das políticas dos governos estadual e federal, por meio do PAR, não é inserido em espaços e mobiliário adequados. Ou seja, a biblioteca escolar não é realidade da maioria das escolas municipais, apesar de esforços esporádicos, o que pode repercutir no andamento das ações pedagógicas da escola.

Vale ressaltar que, em se tratando do livro didático, a sua distribuição é fato, acontece entre o alunado, mas quando se trata de outros materiais didáticos como jogos, livros paradidáticos, há uma dificuldade de fazer com que esse material seja utilizado. Para a ação de utilização dos recursos didáticos, o PAR fez a previsão do envio dos materiais, por parte do MEC, assim como a adequação do espaço físico

---

<sup>27</sup> Escola Municipal Deputado Gastão Pedreira, uma das escolas na qual a pesquisa foi realizada.

das escolas para a criação de bibliotecas escolares. Para isso, o município, no PAR, propôs a reforma para criação do espaço e aquisição de mobiliários para as bibliotecas escolares. Contudo, as ações não foram realizadas de forma integral.

Ainda dentro da nossa categoria de análise, o indicador relacionado com o laboratório de informática e de ciências é algo que não foi concretizado. “Os computadores chegaram, estão lá encaixotados” (Professora). No que se refere aos laboratório de ciência, nenhuma ação foi realizada.

A realidade municipal frente a tudo que foi definido nesta pesquisa como recursos didáticos como um indicador da dimensão pedagógica da gestão educacional é deficitária. Confirma-se aqui o que aponta Vieira (1998) sobre a situação de desarticulação entre planejamento e execução das ações no contexto educacional brasileiro, quanto à afirmação de que a burocracia planeja de um lado e as escolas executam de outro. Neste caso, as escolas e a Secretaria da Educação do município. Assim, há um descompasso entre as necessidades básicas das escolas e as intenções expostas nos planos educacionais, no nosso caso, o PAR. A forma como é feito o acompanhamento da SMEC às ações pedagógicas das escolas, através do PAR, não parece auxiliar na resolução dos problemas da rede municipal quanto a estas questões ligadas aos recursos didáticos.

Todas essas constatações nos levam a ratificar o que teorizam Gracindo & Bordignon (2006) quando alertam sobre a necessidade da mudança de paradigma, no que se refere ao foco da gestão educacional. Para eles, o foco da gestão deve ser redirecionado, para que a qualidade do ensino seja colocada em primeiro plano. Mesmo sem esquecer do quanto a esfera municipal fica dependente da política nacional, seria necessário assim, um redirecionamento do foco das ações desenvolvidas pelo órgão gestor da educação municipal e, conseqüentemente, das escolas.

Para uma das respondentes, a SMEC recebe os materiais do MEC e apenas encaminha para as escolas, sem uma breve análise das condições de uso de tais equipamentos. Verifica-se uma transferência de responsabilidades do MEC para as Secretarias de Educação que, por sua vez responsabilizam as escolas quanto à garantia da utilização desses equipamentos no sentido de oferecer uma educação

de qualidade, sem dar o devido apoio na instalação dos equipamentos e materiais bem como na sua utilização.

Simplemente recebeu os livros e enviou para a escola, mas não procurou saber se a escola tem estantes para expor os livros, se tem os mobiliários, se tem espaço....Tem algumas escolas mesmo que os livros estão lá nas caixas ainda ...Lá a gente ainda abriu, carimbou...Mas, tem escola que não abriu (Professora)

Dessa forma, as escolas vão acumulando material didático com excelente capacidade de auxiliar nas atividades de sala de aula, em depósitos ou salas sem o uso. Assim, a função de auxílio no processo de ensino e aprendizagem dos alunos, com a utilização desses materiais, fica comprometida. Nesse sentido, o PAR, da forma como foi elaborado e operacionalizado, nesse município não contribui com a função de auxiliar o seu sistema de ensino quanto ao aspecto pedagógico da gestão educacional quanto a este aspecto.

Dessa forma, a SMEC utiliza a maior parte do tempo em atividades de organização, controle, prestação de contas, etc., ou seja, atividades técnicas, em vez de imprimir maior tempo e dedicação ao acompanhamento das escolas, em suas ações pedagógicas, diretamente vinculadas ao aprendizado dos alunos.

### **7. 3 Desafios municipais no apoio, por meio do PAR, à execução das ações pedagógicas na gestão escolar.**

No tópico a seguir, será perseguido o terceiro objetivo específico da presente pesquisa que é: Identificar as principais dificuldades enfrentadas pelo município e seu órgão gestor da Educação, no sentido de executar ações que deem apoio à dimensão pedagógica da gestão educacional. Para tal, os dados coletados no grupo focal realizado na fase da coleta será base para a análise. Porém, se lança mão, quando necessário, de dados das entrevistas realizadas.

#### a) Dificuldades na gestão do currículo

Em primeiro lugar são ressaltadas as dificuldades apontadas na definição de conteúdos e metodologia para o desenvolvimento das aulas, o primeiro relacionando principalmente à parte diversificada, à qual fica a cargo dos atores locais, conforme a legislação educacional. Referente a esse assunto, um dos participantes do grupo focal afirma: “Eu não vejo o PAR dando conta disso não..não vejo...Sim, o conteúdo que não é da parte fixa do currículo não é trabalhado não, não tem gente qualificada para trabalhar isso aqui não. (Técnico da SMEC). Neste caso, uma das dificuldades reside na falta de pessoal qualificado para tais atividades.

Em relação à definição de conteúdos, observou-se na fala de uma das pesquisadas que:

hoje o professor tem aquele programa para conteúdos, vou trabalhar, isso, isso e isso, mas isso faz no início das aulas, não conhece a turma, principalmente quem está chegando agora, não é? ...Não sabe a realidade...

Tal afirmação mostra a dificuldade do trabalho contextualizado com os conteúdos. Tal ação trabalhada com o professor, seria de suma importância também por fazer parte diretamente da relação entre professor-conteúdo-aluno. Ou seja, uma gestão focada no pedagógico estaria concentrando suas atenções em aspectos como essa definição de conteúdos curriculares. O planejamento do PAR passa ao largo dessa preocupação.

Complementando a categoria em análise, verificou-se ainda que “O PAR não está muito envolvido com a questão da metodologia, não”. Nessa mesma direção, uma das pesquisadas complementa

A metodologia de ensino quem define é a escola, quem define é a escola, é a escola é quem vai dizer: vou trabalhar dessa forma... O PAR não interfere, não ajuda, não apóia...Quem basicamente faz isso é basicamente o professor, ainda. (Professora)

Interessante é verificar nesta fala que o próprio professor se coloca como se o PAR devesse definir a metodologia por ele. O que poder-e-ia supor é que tal



instrumento devesse ajudar o sistema de ensino, representado pela Secretaria da Educação a suscitar nas escolas ações que levassem o professor a repensar a sua prática, as suas metodologias, planejar suas ações, em vista de um processo ensino aprendizagem eficiente.

Tais afirmações elucidam dificuldades do município e, conseqüentemente, da Secretaria Municipal de Educação e Cultura em dar apoio às escolas na realização das atividades pedagógicas, a exemplo, como a definição de conteúdos contextuais e metodologia de ensino que estejam de acordo com a realidade local. Nesse sentido, o município não consegue executar ações em prol da concretização da gestão pedagógica escolar. Isso mostra que o processo de aumento da autonomia da gestão educacional municipal, termina por conferir cada vez mais responsabilidades ao município, sendo que este tem múltiplas dificuldades em responder a todas as demandas que lhes são apresentadas.

No que se refere à elaboração e execução PPP, uma das professoras participantes do grupo focal afirma que "falta somente vontade da escola fazer, porque o auxílio já foi dado, os primeiros passos já foram dados" (Diretora). Mesmo assim, tal ação é apontada como uma tomada de consciência e o início de um movimento de consecução desse instrumento de planejamento no nível escolar.

Temos o PPP que é uma coisa nova, todo mundo sabia, mas não se articulava para fazer acontecer o PPP, então o PPP é um projeto assim que a Secretaria de Educação deu o ponta pé inicial e que já está sendo trabalhado, na verdade...Muitas escolas não terminaram, mas todas desejam terminar, porque já tem consciência de que é a mola mestra para o andamento das atividades da escola (Apoio pedagógico da Escola)

As duas escolas pesquisadas iniciaram a elaboração do PPP, mas não concluíram até o momento em que essa pesquisa foi realizada. Ainda sobre o PPP, uma informante que se responsabiliza pelo Apoio Pedagógico de uma das escolas afirma que

Eu acho que é feito assim um treinamento "à distância", porque a secretaria não está lá, puxando a alça, mas está sempre a par de tudo ...Está [a SMEC] procurando saber como é que está. (Apoio Pedagógico da Escola)

Nota-se que é uma preocupação da SMEC e das escolas, a elaboração do PPP. No entanto, de um lado, para a Diretora informante falta vontade dos envolvidos no processo. Por outro, observa-se também uma dificuldade da Secretaria no auxílio às escolas para a finalização dessa atividade. Tal realidade se repete quando se examina a questão da elaboração do plano de curso, de unidade e de aula. Há uma expectativa de que a formação continuada dará esse suporte. Para uma das Diretoras ouvidas, quando questionadas sobre os desafios para a elaboração de tais planos, ela afirma que

A partir da formação continuada dos professores ele vai ter essa visão de que precisa planejar, de que precisa melhorar, porque o PAR tá investindo nele, então ele precisa fazer com que a coisa de fato aconteça..Mas, na prática, o PAR ainda não interfere.

Pelo que se percebe com base nos dados coletados, o PAR, no município pesquisado, não está diretamente focado nas ações de planejamento escolar. A SMEC não consegue apoiar as escolas nessas questões de forma a oferecer suporte adequado. Mas, a fala da Diretora mostra uma culpabilização dos profissionais pelo não exercício do planejamento, e aponta a formação continuada como uma possibilidade de tomada de consciência por parte dos professores, no que se refere à elaboração e execução dos planos.

No que se refere à distribuição e utilização do tempo (cumprimento da jornada e do calendário escolar) há apenas uma formalização da SMEC sobre a jornada de trabalho e o calendário escolar. "...a Secretaria é quem decide...A gente recebe nas escolas todo ano como fazer". Por seu turno, o

"PAR não mexe, discute, apenas pergunta e, as vezes, nós observamos, mas não fazemos nada em relação a isso...É a Secretaria" (Professora)

A carga horária das disciplinas, o calendário escolar, ou são normas do MEC, ou são determinadas pela Secretaria sem estabelecer uma discussão sobre o espaço de adequação que há dentro desse calendário escolar, o que poderia fortalecer a possibilidade do desenvolvimento de atividades educativas com características locais. Ou seja, não há uma gestão focada nas atividades pedagógicas, conforme foi definida tal gestão para esse trabalho de pesquisa.

A maioria das questões referentes à gestão do currículo escolar estão interligadas à outras ações que também fazem parte do PAR. Nota-se que as ações que podem ser denominadas “de dentro da escola”, em sua maioria, não foram realizadas, confirmando o pressuposto de que é dada maior ênfase aos aspectos administrativos, financeiros e legais da gestão da educação municipal.

Outra questão que está dentro da discussão sobre a gestão do currículo, é a atual ampliação do Ensino Fundamental. O Ensino Fundamental de 09 anos foi implantado no município, em 2009. Contudo, assim como aconteceu em outros municípios da Bahia, apenas para o cumprimento da Lei, sem promover o necessário debate e mudanças pedagógicas necessárias. Trata-se de uma das ações do PAR-Teodoro Sampaio e que o Município encontra dificuldade para a sua implementação de forma total, pois os profissionais se esbarram em dúvidas que só estão aos poucos sendo sanadas com a recente divulgação, em 2009, do Manual<sup>28</sup> “Passo a passo do processo de implementação: + 1 ano é fundamental” (MEC, 2009). Tal Lei, implantada *pro forma*, necessitaria de um aprofundamento relativo aos aspectos didáticos, metodológicos e que envolvessem o currículo escolar. O PAR apenas anuncia a necessidade da implementação de tais ações, mas o município não tem elementos para a implementação a bom termo. Essa observação advém da vivência do pesquisador no campo de pesquisa, conforme evidenciado na metodologia desse trabalho.

Além disso, a falta de profissionais que trabalhem as questões pedagógicas de maneira geral, termina acarretando uma ausência de orientações no processo de implementação desta medida. Isso culmina com um apoio da SMEC de forma fragmentada e insuficiente. Com relação também à assistência pedagógica para as últimas séries de ensino fundamental os professores também se queixam:

Aqui a gente não tem um apoio, eu sempre grito, por um apoio pedagógico para o ensino fundamental dois...Tem dificuldade...Eu acho que um trabalho direcionado para o ginásio seria interessante, porque a gente tem poucas escolas, tem duas...três...Que atende..E a gente trabalha sempre com o coordenador, o método que a gente faz.. no mesmo método do ensino fundamental um, eu acho que é uma falha (Professora)

---

<sup>28</sup> Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em 04 de novembro de 2009.

A articulação entre o trabalho do coordenador pedagógico e trabalho dos professores para planejamento, acompanhamento e avaliação da aprendizagem é deficitária. Nesse sentido, observou-se nas falas que “só há pouco tempo fomos ter Apoio Pedagógico em algumas escolas, mas não dá conta” (Diretora). Segundo a fala e as observações já feitas pelos respondentes, quem faz as atividades internas das escolas são os professores, os quais recebem pouco ou nenhum apoio da SMEC. Tais ações estão restritas à realização de reuniões de planejamento e Atividades Complementares (AC), todavia sem um direcionamento suficiente para que tal espaço/tempo seja bem utilizado.

A criação e funcionamento dos Conselhos Escolares (CE) é um entrave para a gestão municipal, pelas informações colhidas através do grupo focal. Apesar de existir nas escolas, não executam sua função pedagógica. Segundo uma das diretoras “o CE existe, mas a gente se reúne muito pouco, não tratamos ainda da aprendizagem dos alunos” (Diretora). Nesse sentido, a respondente complementa “É como todos os conselhos, né...Ele só funciona quando precisa ...E isso é uma [questão para a qual] a secretária até me chamou a atenção”. Nesse sentido, parece haver a consciência de que é necessário extrapolar a função burocrática do CE, atingindo os aspectos pedagógicos. Entretanto, apesar de observar isso e até mesmo chamar a atenção das escolas, a SMEC não consegue ampliar a função desses conselhos além da fiscalizadora.

A SMEC encontra-se envolvida em muitas atividades de rotina, o que dificulta esse órgão de ter um olhar mais criterioso e cuidadoso para as questões referentes aos indicadores em análise. Tais atividades, em sua maioria, estão estritamente relacionada com a política de descentralização da educação e municipalização do ensino. Política essa, inspirada numa reforma que, conforme já analisado neste trabalho na sua fundamentação teórica propõe a modernização do setor público por meio da implantação de um modelo gerencial de administração da educação. De acordo com colocações anteriores, tal fato culmina na transferência das responsabilidades educacionais para o município e, conseqüentemente, para o órgão gestor da educação municipal. Assim, sufocado pelo acúmulo de atividades burocráticas, tal órgão termina não priorizando os aspectos prioritariamente pedagógicos.

## b) Dificuldades na formação e institucionalização da carreira do magistério

Os desafios no apoio às escolas, por parte da SMEC, tendo como base o PAR, no que se refere à Formação de institucionalização da carreira do magistério possuem características semelhantes aos já apresentados até então nos ítems anteriores: o PAR sinaliza ações no âmbito municipal, mas o município não conta com as condições objetivas para que estas sejam efetivadas. Às vezes, pelas deficiências na divulgação das informações as ações não são implementadas.

Sobre a formação inicial e continuada, uma das técnicas da SMEC afirma:

Acabaram não fazendo [a inscrição na Plataforma] direito, ficou boa parte sem se inscrever...Agora graças a Deus abriu novamente e agora já dá para corrigir, mas acho que foi culpa nossa também, que nós não temos o costume de ler as coisas. (Técnico da SMEC)

Apesar de a respondente culpar o próprio pessoal da SMEC, os quais realizaram a inscrição na Plataforma, não foi oferecido treinamento para que os municípios realizassem tais atividades. Esse pode ser observado como um dos exemplos de transferência de responsabilidade, com ausência de condições adequadas para o cumprimento da mesma. Mesmo com tais dificuldades, quase que a totalidade dos professores foi inscrita.

Ainda sobre esse aspecto, uma das falas das informantes chama a atenção para o que pode ser considerado um dos grandes desafios municipais no que se refere à formação dos profissionais da área educacional.

Capacitar duas pessoas da Secretaria de Educação para a formação em capacitação de Conselheiros, foi capacitado, foi eu e Marcia [uma das técnicas da SMEC]. Segunda parte do MEC, mandar cadernos de estudos, foi mandado, mandou os cadernos. Qual era a função do município? Servir de efeito multiplicador: eu e Márcia capacitaríamos o restante dos conselheiros. E foi acordado com os diretores. Mas, aí houve essa interrupção. Eu não sei como é que vão ficar as coisas. O MEC cumpriu, quem não fez foi a Secretaria de Educação.

A rotatividade de pessoas dentro da SMEC, que ocupam cargos de confiança, providos por critérios políticos fica subjugada às transferências de funções, o que, também, dificulta a continuidade da política municipal de educação. A SMEC, nesse sentido, fica refém da política municipal e desprovida das condições de oferecer apoio contínuo às escolas. Nesse sentido, o PAR não prevê ações que fazem frente a tal dificuldade.

Ainda acerca da formação, uma das técnicas ouvidas, sobre as responsabilidades articuladas,

O município já enviou o nome dos professores [para a Plataforma Paulo Freire]...A parte do MEC era dar a formação, a parte dos municípios era enviar os professores, transporte...(Técnico da SMEC).

Como a SMEC não exerce a autonomia financeira, questões de transporte e estadia, funções municipais no processo de formação, ficam a cargo do poder executivo municipal, mais especificamente do gabinete do Prefeito. Esta é uma grande dificuldade para o município que não dispõe de recursos orçamentários para esta rubrica. Sobre isso, uma das diretoras relata que “o município vem dando apoio, né?... Mas, tem professores que já desistiram...Questões de diária”. Em outra fala, ouviu-se o relato:

“...formação de professores que precisa deslocar professor do município, para outros municípios. Então, depende de dinheiro, depende de diária, depende de transporte...Então, se a autoridade, se a hierarquia não abrir mão...Não libera, não faz. Há problema com a hierarquia. (Técnica da SMEC)

É evidente que a política de estipulação de fundos para a educação, a exemplo do FUNDEF e FUNDEB, conforme já tratado nesse trabalho de pesquisa, é um avanço para os municípios. Porém, questões específicas como essas não são tratadas diretamente pelo PAR. É previsto no PAR a criação de conselhos para o FUNDEB, mas a SMEC ainda se encontra dependente de outras instâncias do poder municipal.

Imbricada com a questão da formação está a elaboração e execução do Plano de Cargos. Sobre isso opina um dos sujeitos da pesquisa:

Plano de Cargos e salários já existe...Mas, não tem atualização, não foi feita...É tão difícil falar disso...Quem puxa o fio da revisão do plano de cargos e salários? Qual seria a reação do prefeito? Vai dizer [o Prefeito] logo: isso é coisa para a Afinco [Empresa de consultoria jurídica e contábil] (Ex-Secretária)

Sobre essa questão, as dificuldades giram em torno dos problemas citados. A SMEC não apresenta condições objetivas para lidar com essa questão. O PAR anuncia a necessidade e define o município como executor da ação. Por seu turno, a SMEC nada pode fazer diante das condições reais de ação. Dessa forma, o ingresso no cargo continua sendo por “indicação política” segundo uma professora.

Por conseguinte, mesmo criando as políticas nacionais de educação, como o grande “planificador e controlador da política educacional”, conforme retrata Oliveira (2002) e de acordo com o que foi observado nesse trabalho de pesquisa, o MEC introduz a racionalidade técnica e científica na maneira de formular políticas nacionais de educação, conseqüentemente, monta um esquema de planejamento conforme esses padrões, mas não pode considerar as tensões locais e as carências históricas dos municípios.

#### c) Dificuldades quanto aos recursos didáticos

As dificuldades com relação à disponibilização de recursos essenciais para o processo de ensino (mobiliário, equipamentos básicos), pode-se observar na fala de um dos sujeitos da pesquisa que participou do grupo focal. Segundo ele:

A biblioteca [os livros] chegou para as escolas e tá lá...O governo municipal não mandou as plantas para o projeto de intervenção, de reforma das escolas, então...Tá no PAR, tá muito bonito, mas na prática muita coisa não foi realizada. (ex Secretária).

O PAR sugere a criação de bibliotecas e propõe ações articuladas. Nesse sentido, manda os livros, jogos e computadores e pressupõe que os municípios façam a sua parte que está relacionada à disponibilização de mobiliário e equipamentos básicos. Além disso, o MEC propõe apoio financeiro, mas para tanto

o município deve fazer um estudo arquitetônico e elaborar um projeto de reforma das escolas, adequar espaços físicos para a biblioteca, salas de informática e ciência. Consoante observado na fala da Ex-Secretária, o que é de responsabilidade do município não foi cumprido e é indicado como culpado, o próprio município.

Ainda sobre essa questão, foi observado na fala de uma entrevistada que:

“E mais uma vez, como é historicamente, os livros vão chegando e vão ficando lá no cantinho...Vai chegando e vai ficando lá no cantinho” (ex Secretária).

A realidade das escolas, pautada nas entrevistas, é a de que os livros paradidáticos, jogos etc, estão chegando, mas não parecem estar sendo bem utilizados. Nesse sentido, a tentativa de implantar uma política nacional de modernização da gestão educacional, de apoio ao planejamento da educação municipal, por meio da implementação de planos como o PAR, parece não levar em consideração as reais condições dos municípios, se tais achados forem constatados em outros contextos.

Sobre os recursos didáticos, reafirma uma das participantes da pesquisa:

A biblioteca escola...É uma ação do PAR... O que dependeu do governo [MEC], essa ação [livros paradidáticos] já chegou na escola. O governo mandou os livros. Mas, essa ação não foi efetivada. Nesse sentido, o governo [MEC] se preocupou em cumprir a sua parte, em mandar os livros. Mas, antes...Para se montar uma biblioteca, não se monta só com livros. E a estrutura do município? E a estrutura física? Salas...Funcionário...Então eu faço uma crítica...Eu acho que não funcionou por essas duas partes...O governo, muito embora estava claro no PAR que o papel do Governo era enviar os livros, mas quando eu faço a crítica ao Governo é no sentido de [o Governo] não levar em consideração, no PAR, a realidade do município...O Município não tem salas, não priorizou biblioteca, essa é a grande verdade...A gestão municipal não priorizou biblioteca (ex Secretária de educação)

As reflexões a respeito das dificuldades da SMEC em dar apoio pedagógico às escolas, tendo o PAR como suporte, incidem sobre a falta de articulação das ações perante a gestão da educação municipal, no nosso caso, com foco nas atividades pedagógicas. A SMEC recebe os materiais e repassa para as escolas, mas falta condições reais para a boa utilização deles, ou seja, para que tais recursos se transformem em condições reais de aprendizagem para os alunos.



Porém, muitas vezes a falta de recursos para que a SMEC cumpra com suas funções impressas pela política nacional de educação vigente, pode ser vista de outra forma, dentro do município. Neste caso, existem opiniões que culpabilizam os dirigentes municipais pela assunção do compromisso. Sobre essa questão, pode-se ler em uma das falas de um participante do grupo focal realizado:

Falta comprometimento, porque quando a gente assina um plano, a gente faz a adesão a uma coisa, a gente tem que se comprometer, tem que ver os prós, os contras, se tem condições de arcar com aquela responsabilidade...E eu não sei se [a SMEC] pensou nisso, e eu não sei bem qual é o motivo, mas...Falta vontade. (Apoio Pedagógico)

A falta de comprometimento e vontade são apontadas, segundo observado na fala exposta, como motivo para que as ações não sejam realizadas. Com opinião parecida, opina a Técnica da SMEC: “A secretaria deveria se envolver mais” (Técnica da SMEC) e reafirma a Ex Secretária:

Na prática, a escola faz questão de dizer: “A escola”. É como se fossem duas instituições: a escola, lá e a Secretaria, cá. Duas instituições [...]. A escola precisa da Secretaria de vez em quando, quando quer auxílio, ou material financeiro, é assim que funciona. E a secretaria tem parcela de responsabilidade com isso. (ex Secretária de Educação).

O distanciamento da SMEC perante as escolas, funcionando mais como um órgão que repassa atribuições já advindas do poder central, lê-se MEC, por meio do PAR, é observado como um problema que tem como resolução o aprimoramento na execução das funções dos funcionários da SMEC e das escolas. Nesse sentido, a responsabilidade seria do município, conforme indicação de alguns entrevistados.

Como já observado, o PAR não garante a realização das atividades eminentemente pedagógicas. O Plano abarca questões no nível macro e não produz efeito sobre as questões corriqueiras da vida escolar. Isso pode ser observado, também, na fala de uma das Técnicas da Secretaria.

Desarticulados e com poder de ação desiguais: O MEC/PAR planejando e decidindo sobre as tarefas a serem realizadas e, do outro lado, a escola/SMEC desprovida de condições reais de executar. A constatação desta realidade faz considerar a consistência do que afirma Vieira (1998) quando se refere à

centralização das políticas educacionais e o acúmulo de atividades nos municípios. Fragilizada pelo acúmulo de atividades burocráticas induzidas pela política nacional, a SMEC pouco pode auxiliar as escolas na materialização das ações pedagógicas.

Corroboram também para tais proposições outros autores quando indicam que o Governo Central “centraliza as decisões” (Mendonça, 2001 e Azevedo, 2002), as sistemáticas e transfere para os municípios a responsabilidade de executar as ações sem os recursos necessários, o que apenas potencializa as dificuldades que a SMEC tem em cumprir com sua missão de assessorar e dar apoio às escolas no exercício de suas atividades eminentemente pedagógicas.

## **8. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Pretendeu-se investigar, com a pesquisa desenvolvida os procedimentos de planejamento e gestão no nível do órgão gestor da educação municipal e suas contribuições no desenvolvimento de ações pedagógicas na rede escolar do município baiano de Teodoro Sampaio. Tudo isso, sem perder de vista a atual política da educação nacional e o apoio do Ministério da Educação (MEC), nesse contexto. Com isto, tal estudo teve como objetivo central analisar a gestão da Secretaria da Educação deste município, no que diz respeito ao planejamento, acompanhamento e execução das ações pedagógicas em escolas de sua rede, tendo como base o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Na Introdução desta dissertação foi discutida a questão do direcionamento das políticas educacionais atuais brasileiras para a melhoria da qualidade do ensino, especialmente no que se refere ao ensino fundamental. Foi assinalado que para o cumprimento de tal objetivo necessitar-se-ia que a política educacional revisse procedimentos pedagógicos que a levassem a uma rediscussão do currículo, ao apoio aos professores na elaboração dos planos, à revisão das condições de desenvolvimento do seu trabalho, incluindo aí a sua qualificação. O projeto de pesquisa em foco concentrou sua atenção para verificar em que medida as ações de planejamento da educação municipal naquele município, amparadas pelo PAR, contribuíram nesta direção.

Também foi abordada nessa Introdução que a dimensão pedagógica da gestão educacional é constituída de atividades fim, tendo como meios as ações de caráter administrativo, político, financeiro e legal e que a pesquisa partia do pressuposto de que na gestão da educação municipal atual havia uma excessiva atenção ao desenvolvimento das atividades meio, tanto no órgão gestor da educação municipal assim como nas escolas, as quais terminavam colocando, em segundo plano, os aspectos eminentemente pedagógicos. Os procedimentos de pesquisa tentaram também verificar se este pressuposto se confirmava com os dados levantados.

As informações colhidas e analisadas na pesquisa empírica revelaram que o PAR elaborado pelo município contempla, em alguns aspectos, ações voltadas para a dimensão pedagógica da gestão. No entanto, a concretização dessas ações esbarra na falta de condições para a sua operacionalização por parte do município. Neste sentido, o PAR funciona como um instrumento que colabora com o município para sinalizar suas necessidades e propor medidas para solucioná-las, mas que a implantação de tais medidas está na dependência de outros fatores alheios ao exercício do planejamento. Com isto este modelo de planejamento termina por ser mais um instrumento que se superpõe a outros já elaborados no município (Plano Municipal de Educação, Plano Estratégico da Secretaria) com as mesmas finalidades e que não leva diretamente à consecução dos objetivos traçados em decorrência da sua elaboração.

Na fundamentação teórica é assinalada a competência dos municípios, como novos entes federados, segundo a legislação, em atuar prioritariamente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Os resultados da pesquisa sugerem que tal determinação, no caso do município analisado nesta pesquisa, se apresenta com dimensões além das possibilidades desse ente federado. Tais dados levam a supor que o município não se encontra em condições para assumir tal responsabilidade, diante dos requisitos apresentados pela política educacional adotada, principalmente a partir das iniciativas a título de colaboração do governo central. Sobre esta questão os dados direcionam para a existência de uma quantidade excessiva de atividades burocráticas e administrativas determinadas por vários programas e projetos que a Secretaria da Educação necessita desenvolver, considerando as iniciativas do governo federal e do governo estadual. As colocações de autores como Azevedo, Mendonça e Araújo, referenciados na fundamentação

teórica desta dissertação, sobre a política de planificação educacional implantada pelo governo federal como forma de dar suporte à gestão educacional do município, auxiliam na consideração de que o planejamento consubstanciado pelo modelo PAR analisado segue a mesma lógica de implantação de uma racionalidade técnica, científica e gerencial, no nível da educação municipal como forma de descentralização das políticas educacionais para as instâncias locais e de facilitar no controle e na cobrança em termos de eficiência e eficácia nessa execução. No entanto, tal modelo termina repassando para o Município responsabilidades em grandes escalas, no que tange à execução das ações, sem as condições essenciais para tal exercício.

Pelos dados pode-se perceber que o PAR faz emergir no município uma esperança que acaba sendo frustrada, na maioria dos aspectos. Abre-se a discussão a respeito de grande parte das questões educacionais, no município, contudo, apenas se potencializa as atividades burocráticas, não se dando os subsídios para que o município materialize a função pedagógica da gestão. A gestão centralizadora, burocratizada, apenas acumula atividades de rotina, técnicas, sufocando os fazeres pedagógicos.

Pelo achados desta pesquisa as potencialidades do PAR estão mais na sua possibilidade de organizar a gestão, refletir sobre as ações necessárias, do que no auxílio real, na materialização de uma gestão focada no pedagógico. Ou seja, pela elaboração do PAR o município não tem a garantia de uma mudança na gestão da educação municipal no sentido de auxiliar na sua função maior: garantir a aprendizagem dos alunos.

No que se refere ao apoio da SMEC à realização das ações pedagógicas na escola, como a gestão do currículo, a qualificação da carreira do magistério e a aquisição e utilização dos recursos didáticos, o distanciamento entre esse órgão e as escolas, se mantém, já que apenas com a elaboração do PAR não se conta com as possibilidades para mudar essa realidade.

Contudo, alguns avanços, referentes ao PAR, em relação à política nacional de educação podem ser observados. A capacitação dos profissionais de educação podem ser citadas como uma possibilidade de mudança no cenário municipal,

embora não se possa contar com a garantia de que tal formação incidir-se-á sobre as reais necessidades dos professores.

As análises contidas nesta dissertação sinalizam para a necessidade de um aprofundamento neste tema. Trata-se de um fenômeno novo no cenário nacional que está a merecer a atenção dos pesquisadores do campo das políticas públicas e da gestão da educação. Os achados desta pesquisa podem somar aos esforços de outros estudiosos, quando no prosseguimento dessas investigações. São as perspectivas que são postas ao final deste estudo.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**. Vol. 38, no.135, p.779-796. ISSN 0100-1574, 2008.

ARAÚJO, Luiz. Os fios condutores do PDE são antigos. **Jornal de Políticas Educacionais**. nº 2, p. 24–31, 2008

AZEVEDO, J. M. L. de. Implicação da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, nº 80. 2002.

BORDIGNON. G.; GRACINDO. R. V. **Gestão da educação**: o Município e a Escola. In.\_\_\_\_FERRAIRA. N. S. C.; AGUIAR. M. A da S. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*, São Paulo, Cortez, 2006.

BARROSO, J. **Gestão local da educação**: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In.\_\_\_\_MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (ORGs.) *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

BARAUNA. R. S. *Autonomia monitorada: O Fundescola e a gestão da educação municipal*. (Dissertação de Mestrado). 2009. 150 f, Universidade Federal da Bahia, 2009.

BRASIL. Lei Federal. Constituição Federal de 1988. Acesso em: 27 de janeiro de 2009, às 23h. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. Lei Federal. Constituição Brasileira de 1824. Acesso em 21 agosto de 2009. Acesso em <http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/legislacao/constituicoes/1621-constituicao-brasileira-de-1824.html>

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/96. Acesso em: 27 de janeiro de 2009, às 23h 30. Disponível em:  
[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm)

\_\_\_\_\_. Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação – Lei nº 6.094/2007. Acesso em 27 de maio de 2009, às 22h 30. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm)

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação. Lei nº 10.172/ 2001. Acesso em: 27 de janeiro de 2009, às 23h 55. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm)

\_\_\_\_\_. FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Emenda 14/06. Acesso em 23 de maio de 2009, às 06h 30. Disponível em:  
[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)

CUNHA, M. C. **Gestão educacional nos municípios**: entraves e perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2009

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação?" **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n.16, p.133-169, 2001.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

GADELHA, G. de P. **Federalismo brasileiro**: da retórica à realidade. João Pessoa. v. 15, n. 1, p. 323-346, 2007. Acesso em 22 de maio de 2009, às 22h. Disponível em:[http://bdjur.stj.gov.br/jspui/bitstream/2011/18165/1/Federalismo\\_Brasileiro\\_da\\_Ret%C3%B3rica.pdf](http://bdjur.stj.gov.br/jspui/bitstream/2011/18165/1/Federalismo_Brasileiro_da_Ret%C3%B3rica.pdf)

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

\_\_\_\_\_ **História das idéias pedagógicas**. 8. ed. São Paulo: Ática, 1999.

JUCÁ, Francisco Pedro. Reflexões sobre o Federalismo brasileiro. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. São Paulo. Ano 5, nº 2, out.-dez. 1997.

LIBANEO, J. C. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LUCK, Heloísa. **A evolução da gestão educacional a partir de mudanças paradigmáticas**. s/d, p. 1. Disponível em: [novaescola.abril.com.br/gestao\\_escolar](http://novaescola.abril.com.br/gestao_escolar). Acesso em 10 de junho 2006.

LUZ, A. M de C.; SILVA, P. R. da. (Orgs.) **O apoio à educação municipal no estado da Bahia**. Salvador: ISP/PRADEM/UFBA, 2007.

\_\_\_\_\_ **MODULO**. Programa de Formação de Gestores de Educação Básica (PROGED). Salvador. UFBA/ISP, 2008.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, Ano XXII, nº 75, 2001.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. [S.l.]: c1932. Acesso em: 25 de março de 2009, às 10h. Disponível em: [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/doc1_22e.pdf).

MINAYO, Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**. Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, Cleiton de. **Algumas observações sobre o financiamento do ensino**. In.\_\_\_\_MARTINS. A. M. (Org.). Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

OLIVEIRA, Cleiton de. **Gestão da educação**: União, Estado/Distrito federal, município e escola. In\_\_\_\_Política e gestão da educação: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

PARO. V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PARO. V. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 169-320, 1998

PORTELA, A. ATTA, D. M. A. **Indicadores de qualidade da escola**: base para a construção de critérios orientadores da gestão da educação. IN: Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRAZEM). Brasília: FUNDOESCOLA/MEC, 2001

PORTELA, A. L.; ATTA., D. M. A. **A gestão da educação escolar hoje**: o desafio do pedagógico. In\_\_\_\_LUZ. A. M. C. Gestão educacional e qualidade social da educação. Salvador: ISP/UFBA, 2007).

PRADEM (Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal). Salvador. UFBA-FCM. Agosto. Série documentos 3. 2004

PRADIME (Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação). Acesso em: 04 de junho de 2009, às 22h. Acesso em: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação

SAVIANI. Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, 1999.

SANDER. Benno. **Administração da educação no Brasil**: geneologia do conhecimento. Brasília: Líber Livro, 2007.

SANDER. Benno. Educação na América Latina: Identidade e globalização. **Educação**. Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 157-165, maio/ago., 2008.

\_\_\_\_\_. **O estudo da administração da educação na virada do século**. In\_\_\_\_Política e gestão da educação: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.<[http://www.macquarie.com.au/au/about\\_macquarie/careers/why\\_macquarie.htm](http://www.macquarie.com.au/au/about_macquarie/careers/why_macquarie.htm)> . Acesso em: 25 maio. 2009.

SOUZA, Donaldo Bello de; FÁRIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio**: Rio de Janeiro, v.12, n.45, p.925-944, out./dez.2004



TENÓRIO, F. G. (et al). **Principais funções gerenciais**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

VEIGA, I. P. A. **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção coletiva. In: VEIGA, I. P. A. (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1995. cap. 1, p. 11-35.

VIEIRA, Sofia Lerche. Planejamento educacional: entre a tecnocracia e a democracia. **REPAE**. V. 14. N. 2, 1998.

\_\_\_\_\_ Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBPAE**. Porto Alegre, ANPAE, 1997.

APÊNDICE A - Roteiro análise documental – Modelo MEC/PAR e PAR-Teodoro  
Sampaio-BA

**CATEGORIAS DE ANÁLISE:**

- Gestão do currículo.
- Formação e institucionalização da carreira do magistério
- Existência e utilização dos recursos didáticos.

	<b>Categoria - Gestão do currículo</b>	<b>Contempla</b>	<b>Não contempla</b>
<b>Indicadores</b>	g) Definição dos conteúdos e de metodologia de ensino		
	h) Elaboração do planejamento (proposta pedagógica da escola, do plano de curso, plano de aula e dos planos de unidade)		
	i) Distribuição e utilização do tempo (cumprimento da jornada e do calendário escolar).		
	j) Articulação entre o trabalho do coordenador pedagógico e trabalho dos professores para planejamento, acompanhamento e avaliação da aprendizagem.		
	k) Criação e funcionamento dos Conselhos Escolares (CE).		
	l) Realização de reuniões de planejamento e Atividades Complementares (AC).		
<b>Categoria - Formação e institucionalização da carreira do magistério</b>			
<b>Indicadores</b>	d) Cursos de formação inicial e continuada		
	e) Ingresso no cargo		
	f) Plano de Carreira dos profissionais do magistério		
<b>Categoria- Recursos didáticos</b>			
<b>Indicadores</b>	a) Disponibilização de recursos essenciais para o processo de ensino (mobiliário, equipamentos básicos), materiais didáticos (livros didáticos, livros paradidáticos, jogos).		
	b) Criação e manutenção de biblioteca, salas de leitura, laboratório de informática, de Ciências.		

## APENDICE B – Roteiro de entrevista para entrevista com Equipe das escolas

### **CATEGORIAS DE ANÁLISE:**

- Gestão do currículo.
- Formação e institucionalização da carreira do magistério
- Existência e utilização dos recursos didáticos.

Esta é uma pesquisa para fundamentar uma dissertação de mestrado cujo tema é “Plano de Ações Articuladas (PAR) como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal”. Pedimos a colaboração de vocês para a coleta de algumas informações necessárias para a realização da pesquisa.

### **1 – O que representa o PAR para vocês?**

#### DETALHAMENTO:

1. Que ações do PAR são desenvolvidas na escola?
2. Além do PAR, que outros programas e projetos coordenados pela SMEC são desenvolvidos na escola?

#### ESPECÍFICAS PARA OS GESTORES DAS ESCOLAS

3. Qual a contribuição do PAR para a melhoria da gestão da escola?
4. Quais as maiores dificuldades enfrentadas na escola para oferecer uma educação com qualidade aos alunos?

### **2 - Em relação à gestão do currículo escolar, o PAR contempla esse tema?**

#### DETALHAMENTO:

1. Como são definidos os conteúdos programáticos e a metodologia do ensino? O PAR interfere nessas decisões?
2. A secretaria de educação auxilia na elaboração do PPP das escolas. De que forma? Esta ação está prevista no PAR?
3. Em relação aos planos anuais, por unidade, plano de aula, de que forma são realizados? O PAR prevê algum auxílio em relação a essas atividades?
4. A SMEC auxilia na elaboração de outros projetos educativos na escola?

5. A elaboração de planos de aula é uma atividade do professor, sendo auxiliado pelo Coordenador. O PAR promove alguma atividade no sentido de dar suporte aos professores na elaboração dos seus planos de aula?
6. Enumerem as metas do PAR que têm alguma relação de auxílio ao professor na elaboração dos seus planos de aula?
7. Existe alguma ação do PAR voltada para a articulação entre o trabalho do coordenador pedagógico e trabalho dos professores para planejamento, acompanhamento e avaliação da aprendizagem? De que forma se dá?
8. Existe CE? Funciona? Qual a relação do PAR com a criação e implementação desse mecanismo de gestão?

**3 – Formação inicial, continuada e condições de trabalho dos professores é uma necessidade prevista no PAR. Como vão as atividades e ações relacionadas à essa temática?**

**DETALHAMENTO:**

1. As ações de responsabilidades do município foram realizadas? Quais? Se não foram, quais os principais motivos?
2. Estão sendo oferecidos cursos de formação inicial? Quais? De que forma?
3. Estão sendo oferecidos cursos de formação continuada? Quais? De que forma?
4. Como ocorreu o auxílio do MEC na consecução dessa meta?
5. O PAR contempla ações de criação e execução do Plano de Cargos e Salários dos profissionais da educação. Isso vem sendo realizado? De que forma?
6. O Comitê Gestor do PAR realizou alguma ação voltada para a consecução de alguma dessas atividades?

**3 – Aquisição e produção de recursos didáticos fazem parte das metas do PAR. Em que pé está essa ação?**

**DETALHAMENTO:**

1. Que atividades foram realizadas para cumprir com a meta prevista no PAR?
2. Como ocorreu o auxílio do MEC na consecução dessa meta?

3. No que se refere á existência e manutenção de biblioteca escolar, o PAR inclui ações nesse sentido? Tais ações vêm sendo executadas?
4. O Comitê Gestor do PAR realizou alguma ação voltada para a consecução de alguma dessas atividades?

## APÊNDICE C - Roteiro de entrevista para equipe da SMEC

### **CATEGORIAS DE ANÁLISE:**

- Gestão do currículo.
- Formação e institucionalização da carreira do magistério
- Existência e utilização dos recursos didáticos.

Esta é uma pesquisa para fundamentar uma dissertação de mestrado cujo tema é “Plano de Ações Articuladas (PAR) como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal”. Pedimos a colaboração de vocês para a coleta de algumas informações necessárias para a realização da pesquisa.

### **1 – O que representa o PAR para vocês?**

#### 1. DETALHAMENTO:

2. Qual a contribuição do PAR na organização e gestão das ações da Secretaria de Educação? Como essas ações são refletidas nas escolas?
3. Levando em conta os outros planos e programas elaborados com a orientação do MEC, qual o papel do PAR perante os demais planos?
4. O PAR é necessário? Por que?

#### **ESPECÍFICAS PARA A SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO**

5. Qual a contribuição do PAR para a melhoria da gestão da Secretaria?
6. Quais as maiores dificuldades enfrentadas pela Secretaria no auxílio às escolas para que esta ofereça uma educação com qualidade aos alunos?
7. De que forma o PAR está relacionado com essas ações em prol da melhoria da qualidade da educação?

### **2 - Em relação à gestão do currículo escolar, o PAR contempla esse tema?**

#### DETALHAMENTO:

1. Como são definidos os conteúdos programáticos e a metodologia do ensino? O PAR interfere nessas decisões?

2. A secretaria de educação auxilia na elaboração do PPP das escolas. De que forma? Esta ação está prevista no PAR?
3. Em relação aos planos anuais, por unidade, plano de aula, de que forma são realizados? O PAR prevê algum auxílio em relação a essas atividades?
4. A SMEC auxilia na elaboração de outros projetos educativos na escola?
5. A elaboração de planos de aula é uma atividade do professor, sendo auxiliado pelo Coordenador. O PAR promove alguma atividade no sentido de dar suporte aos professores na elaboração dos seus planos de aula?
6. Enumerem as metas do PAR que têm alguma relação de auxílio ao professor na elaboração dos seus planos de aula?
7. Existe alguma ação do PAR voltada para a articulação entre o trabalho do coordenador pedagógico e trabalho dos professores para planejamento, acompanhamento e avaliação da aprendizagem? De que forma se dá?
8. Existe CE? Funciona? Qual a relação do PAR com a criação e implementação desse mecanismo de gestão?
9. O Comitê Gestor do PAR realizou alguma ação voltada para a consecução de alguma dessas atividades?

**3 – Formação inicial, continuada e condições de trabalho dos professores é uma necessidade prevista no PAR. Como vão as atividades e ações relacionadas à essa temática?**

**DETALHAMENTO:**

1. As ações de responsabilidades do município foram realizadas? Quais? Se não foram, quais os principais motivos?
2. Estão sendo oferecidos cursos de formação inicial? Quais? De que forma?
3. Estão sendo oferecidos cursos de formação continuada? Quais? De que forma?
4. Como ocorreu o auxílio do MEC na consecução dessa meta?
5. O PAR contempla ações de criação e execução do Plano de Cargos e Salários dos profissionais da educação. Isso vem sendo realizado? De que forma?
6. O Comitê Gestor do PAR realizou alguma ação voltada para a consecução de alguma dessas atividades?

**4 – Aquisição e produção de recursos didáticos fazem parte das metas do PAR. Em que pé está essa ação?**

DETALHAMENTO:

1. Que atividades foram realizadas para cumprir com a meta prevista no PAR?
2. O município já desenvolveu alguma ação voltada para essa temática?
3. No que se refere á existência e manutenção de biblioteca escolar, o PAR inclui ações nesse sentido? Tais ações vêm sendo executadas?
4. O Comitê Gestor do PAR realizou alguma ação voltada para a consecução de alguma dessas atividades?
5. Como ocorreu o auxílio do MEC na consecução dessa meta?



## APÊNDICE D – Roteiro grupo focal

Após realizarmos as entrevistas, verificamos a necessidade de aprofundar algumas questões referentes à pesquisa cujo tema é “Plano de Ações Articuladas (PAR) como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal”. Pedimos a colaboração de vocês para a coleta de algumas informações necessárias para a realização da pesquisa.

### **1 - Em relação à gestão do currículo escolar:**

DETALHAMENTO:

10. Como são definidos os conteúdos programáticos e a metodologia do ensino? O PAR interfere nessas decisões?
11. A secretaria de educação auxilia na elaboração do PPP das escolas. De que forma? Esta ação está prevista no PAR?
12. Em relação aos planos anuais, por unidade, plano de aula, de que forma são realizados? O PAR prevê algum auxílio em relação a essas atividades?
13. A SMEC auxilia na elaboração de outros projetos educativos na escola?
14. A elaboração de planos de aula é uma atividade do professor, sendo auxiliado pelo Coordenador. O PAR promove alguma atividade no sentido de dar suporte aos professores na elaboração dos seus planos de aula?
15. Enumerem as metas do PAR que têm alguma relação de auxílio ao professor na elaboração dos seus planos de aula?
16. Existe alguma ação do PAR voltada para a articulação entre o trabalho do coordenador pedagógico e trabalho dos professores para planejamento, acompanhamento e avaliação da aprendizagem? De que forma se dá?
17. Existe CE? Funciona? Qual a relação do PAR com a criação e implementação desse mecanismo de gestão?
18. O Comitê Gestor do PAR realizou alguma ação voltada para a consecução de alguma dessas atividades?

**2 – Formação inicial, continuada e condições de trabalho dos professores é uma necessidade prevista no PAR, conforme já observado por vocês.**

DETALHAMENTO:

7. As ações de responsabilidades do município foram realizadas? Quais? Se não foram, quais os principais motivos?
8. Estão sendo oferecidos cursos de formação inicial? Quais? De que forma?
9. Estão sendo oferecidos cursos de formação continuada? Quais? De que forma?
10. Como ocorreu o auxílio do MEC na consecução dessa meta?
11. O PAR contempla ações de criação e execução do Plano de Cargos e Salários dos profissionais da educação. Isso vem sendo realizado? De que forma?
12. O Comitê Gestor do PAR realizou alguma ação voltada para a consecução de alguma dessas atividades?

**3 – No que se refere à aquisição e produção de recursos didáticos:**

DETALHAMENTO:

6. Que atividades foram realizadas para cumprir com a meta prevista no PAR?
7. O município já desenvolveu alguma ação voltada para essa temática?
8. No que se refere à existência e manutenção de biblioteca escolar, o PAR inclui ações nesse sentido? Tais ações vêm sendo executadas?
9. O Comitê Gestor do PAR realizou alguma ação voltada para a consecução de alguma dessas atividades?
10. Como ocorreu o auxílio do MEC na consecução dessa meta?