

# **POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: DIRETRIZES OFICIAIS E SEUS DESDOBRAMENTOS EM ESCOLAS**

Coordenação: Angela Maria Martins  
PPGE Universidade Cidade de São Paulo  
Fundação Carlos Chagas

Debatedora: Maria de Fátima Barbosa Abdalla  
PPGE Universidade Católica de Santos

Alice Miriam Happ Botler  
Universidade Federal de Pernambuco

Angela Maria Martins  
PPGE Universidade Cidade de São Paulo  
Fundação Carlos Chagas

Luís Gustavo Alexandre da Silva  
Universidade Federal de Goiás

## **Resumo**

Este painel tem o propósito de discutir estudos ancorados em diferentes enfoques, preocupados em apreender o que ocorre efetivamente em sistemas, redes e unidades de ensino. Nessa perspectiva, buscam analisar programas de governo para a educação básica e seus desdobramentos em escolas públicas, com foco em práticas de atores escolares que interferem na implementação dos programas de governo.

**Palavras-chave:** políticas públicas de educação; gestão escolar; microssociologia; metodologias de pesquisa.

## **Desdobramentos de políticas educacionais: a atuação de sujeitos na prática.**

Alice Happ Botler – UFPE

## **Resumo**

O objetivo do artigo é analisar as potencialidades da micropolítica escolar no processo de constituição das políticas públicas educacionais, com recorte para as políticas de ações afirmativas por meio de cotas. O estudo de caso permite problematizar a democracia na educação e na escola, a partir dos desafios postos pela inclusão de cotas para ingresso de alunos em colégios de aplicação. Dentre os resultados apreendemos que a ação escolar não simplesmente reproduz orientações externas, mas influencia a micropolítica escolar, que potencializa a redução das desigualdades sociais ou não. Construir uma escola justa implica desenvolver uma cultura de discriminação positiva a partir de pessoas reais que *fazem as políticas na prática*.

**Palavras-chave:** Escola justa; democracia; micropolítica.

## **Introdução**

A educação no Brasil acumula historicamente resultados pífios no que diz respeito à formação de cidadãos, como no tocante à redução das desigualdades sociais. Este aspecto nos estimula a pensar nos efeitos de políticas educacionais em sua configuração prática, ou seja, na dinâmica escolar. Neste trabalho reforçamos a tese de Freitas (2016) de que um dos limites para a resolução de problemas educacionais no Brasil está na

desconsideração das políticas educacionais a respeito do que pensam e vivem os agentes escolares e a trama de relações que se desenrola no âmbito escolar. Assim, objetivamos analisar as potencialidades da micropolítica escolar no processo de constituição das políticas públicas educacionais, observando a relação direta destas com as demandas sociais oficiais e suas diretrizes, resguardando o campo pedagógico configurado no *chão das instituições* (AZEVEDO, 2004; FARIA, 2005; BALL, 2005).

Nosso recorte analítico toma as políticas de ações afirmativas por meio de cotas que, especialmente a partir dos anos 1990, foram formuladas para conferir democratização de acesso ao ensino superior nas universidades públicas pelos diferentes grupos étnicos e estudantes egressos de escolas públicas. Tais políticas, posteriormente, reverberam no processo de democratização *na* escola, que tem como valor intrínseco a busca pela superação do individualismo e das relações desiguais, o que, supostamente, visa alcançar a redução de preconceitos e discriminações e minimizar as desigualdades sociais.

Algumas escolas com bons resultados educacionais que tem ampla procura, como muitos dos colégios de aplicação de universidades públicas, passam a repensar seus sistemas de ingresso, antes seletivos e excludentes, agora incorporando políticas internas de reserva de vagas para estudantes oriundos de escolas públicas ou portadores de necessidades especiais. Este é um dos aspectos que vem nos mobilizando a pensar a justiça social a partir da escola, não na perspectiva do Direito, mas das práticas ali desenvolvidas. Para além dos princípios de justiça, é preciso refletir sobre as noções de igualdade de tratamento, igualdade de oportunidades e igualdade de resultados. Crahay (2013) esclarece que *igualdade é uma ilusão*, ou seja, é um conceito complexo, plural, contextual, tal como aponta Walzer (2003) relativamente à justiça. Nestes termos, construir uma escola que seja justa e igualitária, implica em pensá-la a partir da cultura local, singular. Uma cultura de discriminação positiva, portanto, só pode efetivamente brotar a partir de pessoas que, a nosso ver, *fazem as políticas na prática*.

## **Metodologia**

Ball, Maguire e Braun (2016) confirmam a tendência de relacionar a política educacional às práticas por meio de estudo de casos em que buscam analisar o envolvimento de professores em *práticas das políticas*, bem como questionam os limites da criatividade: “colocar as políticas em prática é um processo criativo, sofisticado e complexo” (Op. Cit, p 21). Os autores procuram desvelar o papel dos sujeitos enquanto protagonistas dos processos de planejamento, execução e avaliação de práticas educativas na escola.

É com abordagem semelhante que realizamos pesquisa realizada no Programa de Pós-graduação da UFPE, com apoio da FACEPE, por meio do estudo de caso do tipo etnográfico, com recorte para a expressão de sujeitos escolares a respeito de concepções e de sentimentos amalgamados por meio da experiência escolar, que demonstram *potencialidades e limites das políticas de inclusão social*. Utilizamos instrumentos como roteiros semiestruturados de entrevistas e observações que oferecem suporte para a coleta de dados junto a escolares em seu ambiente natural. A pesquisa revela contradições do processo de transposição da política em prática.

O estudo de caso num Colégio de Aplicação, tradicionalmente reconhecido por seus resultados educacionais de excelência, transitou de um processo seletivo para ingresso de estudantes, de caráter competitivo e meritocrático, pautado numa lógica concorrencial de mercado, que vinha agregando principalmente alunos oriundos de classe média, para atender a uma resolução institucional que regulamenta o processo seletivo deste colégio, introduzindo a reserva de vagas para alunos oriundos de escolas públicas.

A política de cotas foi introduzida nesta escola em 2016 após período intenso de debates, o que foi motivado pela Lei 12711/12, que trata das cotas no ensino superior (BRASIL, 2012). Dirige-se, portanto, à inclusão social de grupos historicamente excluídos da sociedade por raça, etnia, bem como as diferenças de cunho econômico. A resolução interna, no entanto, não diz respeito à redução das desigualdades sociais, mas subentende-se que tenha entre suas finalidades a de corrigir ou minimizar desigualdades educativas e oportunizar suas vagas a alunos oriundos das camadas populares. Tais debates refletiram, de um lado, os defensores daquele que é o princípio estruturante de tal política, que diz respeito à necessidade de reparação de um processo discriminatório sofrido por grupos sociais vulneráveis, e o vê como importante instrumento para a reconfiguração da realidade destes na sociedade. Por outro lado, permitiram vislumbrar valores ali presentes de professores, pais e alunos, que sustentaram argumentos pautados na potencial *queda na qualidade* ali ofertada. Reforçamos a tese de que a *atuação escolar*, gerada a partir da interpretação de seus sujeitos sobre a política, potencializa sua efetivação *na prática*.

## Resultados

A política foi assumida na escola em foco por meio de processo realizado a partir do 6º ano do ensino fundamental desde 2017, com provas de português e matemática, existindo a possibilidade de seleção para os demais anos, em casos de vagas remanescentes. Instituiu-se a reserva de 50% das vagas para alunos provenientes de escolas públicas regulares. Cada uma das duas turmas do 6º ano ficou com metade de alunos da chamada ampla concorrência e a outra metade, com alunos da reserva de vagas, gerando certo *perfil misto* nas turmas, que foram sendo promovidas anualmente.

A partir de então, *brotaram desafios* e a política passou a ser *efetivamente construída*: a defasagem de conteúdo, a diferença econômica que limita a disponibilidade de recursos extras para participação em aulas passeio, o lanche na escola em caso de permanência por horário estendido para participar de trabalhos em grupo, além de aspectos socioculturais diversos, foram demarcando as demandas por intervenção pedagógica diferenciada. Neste processo, discursos contrários e favoráveis à introdução de alunos cotistas afloraram em momentos distintos e foram por nós registrados, alguns dos quais passamos a apresentar por meio de extratos das entrevistas com professores, aqui indicados com a sigla P, seguida de numeração. Dentre os sujeitos favoráveis à nova política, alguns elencaram, ainda que com certo sarcasmo, aspectos que diferenciavam essa das demais escolas públicas:

(...) É um grupo seletivo? Sim. Um grupo que os pais conseguiram investir para estarem aqui. (...) Infelizmente, como é seleção, vêm os que têm mais condição de português e matemática, mas na prática, eles nem sempre são as pessoas que têm mais condição ou que deveriam estar no Colégio de Aplicação. Em tese, se eu quero dizer que o Colégio de Aplicação é uma escola *top de linha*, então, assim, de fato, não entram os meninos melhores (...) Muita gente boa ficou de fora (...) Às vezes a gente vê no 6º ano meninos com dificuldades de compreensão também, como trazem problemas no hábito de estudo, não vem o aluno perfeito. Mas eu questiono a seleção. (...) Agora, acho que a seleção é também um motivo da gente estar sempre entre os primeiros lugares, com certeza, não tenho dúvida (P 4).

A professora releva o reconhecimento acadêmico da escola, mas não quer dizer que discorde totalmente da seleção. Seu argumento irônico, no entanto, soa favorável à manutenção da seleção por conhecimento em nome de seu *status quo*, o que evidencia que o princípio meritocrático é generalizado entre seus pares, gerando homogeneização

de alunos por meio de percursos escolares semelhantes, resguardando o *direito* de alunos melhor classificados às melhores vagas.

Um outro extrato de fala, logo abaixo, demonstra o teor contrário à política de cotas:

Que pra mim toda criança deveria ter os mesmos direitos, independentemente de quem são seus pais, porque se você vai pegar o Estatuto da Criança e do Adolescente ele é aplicado pra qualquer criança, seja qual for o nível, quem sejam seus pais, não é? Então ele é pra todos né, na medida que você separa, você também acaba causando uma desigualdade. (P3)

Ao citar o ECA, a professora utiliza o argumento do direito universal de todas as crianças, mas exclui a desigualdade de entrada, ou seja, não cogita as diferenças de base socio-econômica-cultural que portam os alunos. Nestes termos, ela apresenta este argumento como aspecto negativo da política de cotas.

Outro argumento contrário às cotas, mas propositivo, defende que a seleção para ingresso poderia ser anterior, ou seja, nas séries iniciais do ensino fundamental e não a partir do 6º ano, mas que este colégio não oferece. O entrevistado supõe a redução no choque de realidades, tal qual sua percepção do contexto atual experimentado. Ele questiona a possibilidade de haver um público de alunos com o perfil bem diferenciado do que o Colégio possui atualmente, inclusive citando alunos que não tenham nem mesmo o domínio das competências básicas de leitura, esclarecendo que *os professores não estariam preparados para tamanha mudança, já que a formação dos mesmos não é de professores alfabetizadores*:

Se a gente faz uma seleção aqui universal, alguns da gente teriam muita dificuldade de trabalhar com o aluno que chega no sexto ano sem saber ler, porque as escolas públicas fazem a maior maldade com os alunos, deixam o aluno chegar ao sexto ano sem saber ler. (...) E não é justo a gente pegar um professor que foi formado para trabalhar com aluno leitor e alfabetizar. Esse professor não tem a menor condição para isso. Então (...) vai ser traumatizante para os professores, com o grupo que tem aqui hoje, que são bastante vaidosos e orgulhosos do que fazem, eles vão passar por um momento, acho que até de entrar em depressão, porque por mais que eles façam, não vão conseguir atingir aqueles alunos (...). Colocar do primeiro ao quinto ano seria bem mais tranquilo, porque o Colégio certamente teria a responsabilidade de fazer com que o aluno chegasse ao sexto ano lendo e escrevendo (P 6).

O extrato reflete a preocupação do professor com o choque cultural e o despreparo inicial dos professores para lidar com a nova realidade. Naturalmente, a mudança na forma de acesso é um desafio profissional e demanda maior preocupação com o repensar da prática docente.

Consideramos, no entanto, que a estrutura diferenciada favorável ao ensino-aprendizagem, a presença de um corpo docente qualificado e com boas condições salariais e de trabalho, setores de apoio pedagógico ao trabalho docente, número reduzido de alunos por professor/turma, e outros aspectos característicos dos colégios de aplicação, são diferenciais na formação de qualquer estudante, o que reforça a ideia de que boas condições de oferta e trabalho podem garantir resultados exitosos, ainda que para públicos desfavorecidos economicamente ou heterogêneos. A heterogeneidade oportuniza a convivência entre diferentes, favorecendo o desenvolvimento de valores como solidariedade e espírito coletivo, a partir de dentro da escola, como comportamento

afirmativo, que pode vir a ser propagado, dando vida à política, tal como afirmam Ball, Maguire e Brauns (2016). A aspiração a bons resultados e ampla visibilidade, além da manutenção de certa *zona de conforto*, são fatores que contribuem para o discurso docente mais conservador em relação à seleção discente, havendo a supremacia da vaidade docente em detrimento da efetiva democracia no acesso, o que confirma a perspectiva individualista. Soma-se a estes aspectos o medo do novo que se corporifica no receio dos professores com o choque cultural, o despreparo inicial para lidar com uma nova realidade e com um novo público, que implica em mudança de postura pessoal e profissional. Por outro lado, observa-se sujeitos atentos à democratização de acesso à educação de qualidade, com preocupação social, como desafio a ser enfrentado naquele coletivo singular. É desta forma que a escola *interpreta a política* e constrói sua própria identidade cultural, por meio de conflitos entre seus agentes, que pendem ora para valores individualistas, ora sociais, configurando o que Walzer (2003) denomina de *justiça complexa*.

### **Considerações finais**

O estudo de caso aqui apresentado como recurso à atuação da política na prática escolar, mostra os conflitos presentes em uma equipe docente que, como qualquer outra, guarda discordâncias entre pares, o que não significa redução na capacidade de trabalho coletivo. Os dados apresentados refletem as contradições imersas na política educacional baseada, por um lado, na competitividade e meritocracia e, por outro, na defesa de uma escola pública de qualidade social para todos, a despeito de se tratar de um Colégio *de Aplicação*, diferenciado por seu contexto institucional, por seus princípios geradores, por sua potencialidade intelectual docente, enfim, por suas singularidades em termos de *aplicação* de princípios e experimentação didática e filosófica. Tal realidade é visivelmente observada diante dos resultados externos que são impulsionadores simbólicos relacionados à ideia de prestígio social e hierarquia escolar. Os dados indicam, ainda, que a ação escolar não simplesmente reproduz orientações externas, mas influencia a micropolítica escolar, que potencializa a redução das desigualdades sociais ou não. Este aspecto auxilia a compreender os desdobramentos de programas de governo para a educação básica em escolas públicas, em busca de uma escola que seja justa e igualitária, construída coletivamente a partir da cultura local, singular, que incorpora o princípio basilar da discriminação positiva, o que foi efetivado por pessoas reais que, a nosso ver, *fazem as políticas na prática*.

### **Referências**

- BALL, Stephen; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. *Como as escolas fazem políticas*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016. Tradução de Janete Brindon.
- BRANDÃO, Zaia. A dialética micro/macro na sociologia da educação. *Cadernos de Pesquisa*, n.113 São Paulo, July, 2001.
- BRASIL. *Lei 12711/12* de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2012.
- CRAHAY, Marcel. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz? *Cadernos Cenpec*. São Paulo: v.3, n.1, p.9-40, junho de 2013.
- FREITAS, Luiz Carlos de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, maio-ago., 2016.

SILVA, Viviane Alves de Lima. *O hibridismo entre o democrático e o gerencialismo: um estudo a partir das singularidades dos Colégios de Aplicação Federais*. Dissertação de mestrado em Educação. Recife: UFPE, 2016.

WALZER, Michael. *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

## **Práticas de diretores de escolas municipais: a mediação de conflitos em foco**

Angela Maria Martins  
PPGE Universidade Cidade de São Paulo  
Fundação Carlos Chagas

### **Resumo:**

Este texto discute dados da terceira etapa de investigação mais ampla que procurou caracterizar cenários de gestão de escolas municipais no Brasil. Tem como propósito compreender *práticas de gestores* no que se refere a ações encetadas na gestão de escolas públicas municipais, com foco na mediação de conflitos. A pesquisa partiu do pressuposto que percepções de diretores sobre suas práticas podem configurar potente subsídio para as políticas públicas de educação, quando vistas à luz do conceito de interações sociais, considerando que processos interativos possibilitam aos sujeitos criar grupos de referência e redes de relações que configuram comportamentos coletivos.

**Palavras-chave:** gestão escolar; práticas de diretores municipais; mediação de conflitos

### **Introdução**

O tema “gestão escolar” conta com estudos da área, inclusive, com sistematização da produção do campo, por meio de estados da arte e/ou estados do conhecimento (MAIA, 2008; MARTINS, 2011; SOUZA, 2006) que indicam a diversidade de concepções e abordagens metodológicas em torno do tema, explorado por meio de distintos objetos: práticas de diretores e sua articulação com o corpo docente para a elaboração do projeto político-pedagógico; seu papel na construção de processos de autonomia pedagógica, financeira e administrativa de escolas; constituição e funcionamento de conselhos escolares; modalidades de provimento do cargo de direção, no contexto da heterogeneidade de sistemas e redes de ensino; importância do diretor como profissional que propicia um clima organizacional favorável para as relações de trabalho no cotidiano escolar; relevância de suas funções na eficácia da utilização dos recursos financeiros e de materiais didático-pedagógicos; dentre outros recortes temáticos.

Tomando por base esse cenário, o estudo original – financiado pela Fundação Carlos Chagas - foi estruturado em três etapas distintas e complementares: i) sistematizou e analisou respostas fornecidas por diretores de escolas municipais ao questionário contextual da Prova Brasil de 2015, delineando um cenário descritivo-interpretativo em âmbito nacional; ii) explorou as respostas fornecidas por diretores de regiões brasileiras, por meio de tratamento estatístico, cotejando-as com estudos da área que examinam, em especial, práticas consideradas desejáveis para a ampliação da democratização da educação; iii) realizou estudos de aprofundamento em municípios brasileiros, orientados por questões suscitadas a partir das etapas anteriores.

A terceira etapa cujos dados são apresentados neste painel, tem como propósito compreender *práticas de gestores* no que se refere a ações encetadas na organização de escolas públicas municipais, com foco nas percepções de diretores sobre mediação de conflitos.

## **Metodologia**

Os conteúdos foram tratados em dinâmica de grupo com 18 diretores municipais e 5 assistentes técnico-pedagógicas que compõem a equipe técnica central de uma Secretaria Municipal de Educação na Região Metropolitana de São Paulo, na expectativa de elaborar subsídios para a política educacional e a formação dos profissionais no âmbito do município, bem como propiciar o aprofundamento dos achados nas fases anteriores da pesquisa.

Dinâmicas de grupo possibilitam processos de interação entre os sujeitos, influências recíprocas e ressignificação de noções e ideias. Ressalta-se que também constitui a essência dos fenômenos grupais – para além da interdependência - o objetivo de sua criação e a agregação dos sujeitos em torno de interesses comuns, que podem ser profissionais. Ademais, quando se trata de microgrupos, a limitação do espaço permite aos envolvidos – na interação face a face - percepções recíprocas uns dos outros, sem a interferência direta do pesquisador, ainda que este seja o mediador da situação. Enfim, o interacionismo simbólico concede um lugar teórico ao agente social como ator do mundo que o circunda e, desse modo, coloca em ação métodos de pesquisa que procuram apreender o modo como pensam os sujeitos e ou como expressam sua visão de mundo e suas práticas (BLUMER, 1982). Contudo, também se considerou a premissa de que a situação de relacionamento entre pesquisadores e sujeitos pode redundar em influências nas respostas.

## **Resultados**

As situações de conflito, indisciplina e violência em escolas públicas ganharam centralidade nos meios de comunicação, sobretudo no Brasil, país no qual o sentimento de insegurança urbana extrapola índices criminais – amplamente divulgados no cotidiano das pessoas – envolvendo o medo no que se refere às condições de vida. Em outros termos, as pessoas estão submetidas a constantes sensações de insegurança por motivos diversos, dentre os quais, vale citar: a instabilidade na economia, no emprego, no custo de vida; os avanços tecnológicos que aceleram as informações de todos os tipos e gêneros; a agressividade cada vez maior dos acidentes ambientais e climáticos; os riscos à saúde pública com novas epidemias. Esses elementos fragilizam e tornam vulneráveis as organizações sociais.

Identifica-se na fala expressiva de uma diretora, a complexa relação com o Outro:

Para mediação de conflitos, sempre oriento que o número é 6 para uns, e 9 para outros. Do lado que estou é 6, mas o outro está vendo como 9. Então para eu poder entender o ponto de vista do outro, eu tenho que saber que um está vendo o 9, e o outro 6, e que se eu sair do meu lugar e for para o outro ponto, entenderei o que o outro está vendo e vice-versa. Para isto é preciso que baixemos as barreiras do julgamento. Só de fazer isso, você já acalma muitos conflitos. **Sujeito 1**

Quanto ao acolhimento da comunidade, a diretora expressa que festas escolares são propícias para mostrar ações que a escola implementa, o que indica certa ausência de compreensão das atribuições tanto da equipe de gestão como do corpo docente e administrativo. Em suas palavras:

As festas escolares são um ótimo momento para mostrarmos o trabalho que está sendo feito e para que a comunidade valorize e respeite as ações da escola. Buscamos colocar sempre os alunos para refletir de suas ações. **Sujeito 1**

Dubar (2007, p. 172), ao discutir as teorias do desvio – tributárias do pensamento clássico da Escola de Chicago – afirma que “se o meio ambiente se degrada e ninguém faz nada, o sentimento de insegurança se instala, as condutas incivilizadas se desenvolvem e os atos delinquentes se multiplicam. Cada vez mais, sem reação de ninguém, assiste-se a uma espiral da desordem, ao declínio, à multiplicação de atos de vandalismo e de delinquência”. Nessa direção, o problema não seria a pobreza dos jovens, do bairro onde moram ou do entorno (da vizinhança), mas sim, a desistência dos cidadãos em sustentar uma ordem social que valorize regras democráticas de convivência e de boas condutas, a negação para reinventar o vínculo social da civilidade (DUBAR, 2007).

Nas palavras de uma das diretoras:

Nos dias atuais, o que mais toma tempo na administração escolar é a mediação de conflitos. Eles ocorrem em todos os âmbitos escolares (alunos x alunos, alunos x funcionários, funcionários x funcionários, família x escola). A questão se agrava com o fácil acesso às redes sociais, onde, na maioria das vezes, os problemas não ocorrem na escola, mas terminam nela. A atuação nestes casos é de toda a equipe técnica pedagógica que, através do diálogo com as partes envolvidas, tentam e, na maioria das vezes, conseguem resolver o problema. A ausência da família ainda é o fator mais importante na ocorrência dos fatos quando tratamos de alunos. Já os funcionários, o maior problema é gerado pela falta de coleguismo e empatia. **Sujeito 3**

Contudo, também emergiu durante a dinâmica de grupo visões mais otimistas indicando maior participação da comunidade na escola, o que pode indicar um processo de acordo e cumprimento de regras dos diferentes atores que interagem no espaço escolar:

A minha comunidade é participativa e parceira, o que facilita as mediações de conflitos. A parceria dos pais com a escola é fundamental para o sucesso dos eventos e educação dos alunos. **Sujeito 16**

### **Algumas considerações**

A existência de conflitos que podem degenerar em agressões verbais e físicas pode ser ocasionada por inúmeros fatores como a resistência a determinadas aulas; aluno ocioso, sem aula e sem projetos para se envolver; disputas variadas entre grupos/gangues, com desdobramentos para todo o espaço escolar; problemas familiares que repercutem na escola, transpostos para a necessidade de enfrentar a figura de autoridade representada pelos profissionais da escola, entre muitos outros que poderiam ser citados. A ocorrência desses casos, em geral, está associada a questões de indisciplina, comportamento comum entre adolescentes e jovens. De modo geral, os fatores externos influenciam, mas não são determinantes para que uma escola se torne um local seguro ou um espaço de caos e incomunicabilidade, pois as práticas de mediação internas das escolas desempenham papel essencial na organização de aprendizagem e na compreensão do contexto social, econômico e cultural a que cada escola pertence. Outra questão presente e recorrente na dinâmica de grupo diz respeito aos conflitos gerados por meio das redes sociais e à dificuldade de envolver famílias – sobretudo os que são responsáveis por crianças pequenas – o que amplia, na opinião de todos os participantes, a ausência de alteridade entre sujeitos que detém papéis diferentes nos círculos dos alunos. Por fim, ressalta-se que a dinâmica de grupo – para além do estreitamento de relacionamento inerente aos processos interativos – também possibilitou a emergência de respostas protocolares influenciadas tanto pelas falas de outros profissionais com perfil de liderança e práticas discursivas convincentes para os demais membros do grupo, como por circunstâncias de aceitação/acomodação às diretrizes oficiais da Secretaria Municipal de Educação.



Ademais, a reunião do grupo para discutir situações julgadas por eles como conhecidas (inseridas em zona de conforto), configurou um campo de tensão e de desafios que promoveu “um exercício mais difícil do que” [os profissionais poderiam] “supor e, em todo o caso, um exercício por vezes incômodo” (LIMA, 1996, p. 1). Nessa direção, depreende-se que pode ser mais confortável, em muitas situações vivenciadas por profissionais de escolas públicas, reproduzir discursos oficiais, do que ressignificar ideias, noções e práticas do cotidiano.

## Referências

- BLUMER, H. **El interaccionismo simbólico: perspectiva y metodo**. Barcelona: Hora, 1982.
- DUBAR, C. Os “ensinamentos” dos enfoques sociológicos da delinquência juvenil. In: SENTO-SÉ, João Trajano; PAIVA, Vanilda (Orgs.). **Juventude em conflito com a lei**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p.157-178.
- MAIA, Graziela Zambão Abdian. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 31-50, jan./abr 2008.
- MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Estado da Arte: gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (2000-2008)**. Brasília: Líber Livros, 2011.
- SOUZA, Ângelo Ricardo de. Os caminhos da produção científica sobre a gestão escolar no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 13-39, jan/jun.2006.

### **Plano de Ações Articuladas: interferências e contradições na gestão dos sistemas municipais de ensino em Goiás**

Luís Gustavo Alexandre da Silva  
Universidade Federal de Goiás

**Resumo:** O texto analisa as interferências e contradições do Plano de Ações Articuladas (PAR) na gestão dos sistemas municipais de ensino em Goiás. A pesquisa utiliza como metodologia de coleta de dados, a análise documental, a aplicação de questionários e a realização de entrevistas semiestruturadas com secretários municipais de educação. Os resultados demonstram as interferências do Plano de Ações Articuladas na gestão dos sistemas e na constituição de práticas de planejamento educacional nos municípios, bem como as contradições concernentes à perspectiva de gestão e planejamento contida no PAR no contexto dos sistemas municipais de ensino.

**Palavras-chave:** Gestão de Sistemas Educacionais Municipais; Planejamento da Educação.

## Introdução

O presente estudo refere-se aos resultados alcançados pela pesquisa “Organização e gestão dos sistemas municipais de ensino em Goiás”, que tem como objetivo analisar as interferências das atuais políticas públicas educacionais, em especial, do Plano de Ações Articuladas (PAR) na organização e gestão dos sistemas municipais de ensino no Estado de Goiás. A constituição da amostra da pesquisa se deu, inicialmente, pela definição dos elementos conceituais e institucionais que caracterizam um sistema municipal de ensino. Segundo a literatura da área, o processo de institucionalização do sistema municipal de ensino desenvolve-se com a formulação de um conjunto de leis e

decretos capazes de regulamentar e definir sua estrutura, dentre eles, a Lei municipal de criação do sistema municipal de educação, a Lei municipal de criação do conselho municipal de educação, a Portaria de criação do comitê local do compromisso, a Lei de criação do conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e a Lei de criação do plano de cargos e salários para os profissionais da educação (BORDIGNON, 2009; ROMÃO, 2010).

Para definir com maior precisão os municípios e os respectivos sistemas municipais de ensino que fariam parte da pesquisa adotaram-se os seguintes critérios:

- a) municípios com menos de 20.000 habitantes a partir dos dados disponibilizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2018);
- b) municípios que institucionalizaram seus sistemas municipais de ensino, ou seja, possuem legislação que regulamenta a criação e a existência do sistema municipal de educação, do conselho municipal de educação, do comitê local do compromisso, do conselho do Fundeb e do plano de cargos e salários para os profissionais da educação.
- c) 25% dos municípios goianos com menos de 20.000 habitantes e que institucionalizaram seus sistemas municipais de ensino;
- d) 12,5% dos municípios com as menores notas e 12,5% dos municípios com as maiores notas no IDEB 2011;
- e) definição dos municípios participantes por sorteio.

Com base nos critérios definidos para definição da amostra, foram escolhidos os seguintes municípios no Estado de Goiás: Israelândia, Itaguari, Ouro Verde, Morro Agudo de Goiás, Palmelo, Rubiataba, Aparecida do Rio Doce, Flores de Goiás, Panamá, Vicentinópolis, Turvelândia e Goianápolis.

A pesquisa utilizou como metodologia de coleta de dados, a análise documental, a aplicação de questionários e a realização de entrevistas semiestruturadas com os secretários municipais de educação. A análise documental apresentou-se como um recurso metodológico essencial para a investigação, pois possibilitou constituir um quadro conceitual, baseado em informações oficiais, sobre os dados e a estrutura educacional dos municípios da amostra, bem como contextualizar o funcionamento dos sistemas municipais de ensino em Goiás. Em relação aos documentos oficiais investigados foram analisados a Lei municipal de criação dos sistemas municipais de ensino, a Lei municipal de criação dos conselhos municipais de educação, o regimento interno dos conselhos municipais de educação, a Portaria de criação do comitê local do compromisso, a Lei de criação dos conselhos do Fundeb, a Lei de criação dos planos de cargos e salários para os profissionais da educação e os Planos Municipais de Educação.

Após a análise documental foram aplicados questionários e a realizadas entrevistas semiestruturadas com os secretários municipais de educação a partir de áreas específicas de investigação, provenientes das dimensões definidas pelo PAR: Perfil do Dirigente Municipal de Educação (DME) e Dados Educacionais do Município; Gestão Educacional; Condições de Profissionalização dos Trabalhadores em Educação; Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

### **O Planejamento Educacional como política pública: limites e contradições do PAR**

O planejamento educacional tem ganhado, nos últimos anos, significativo destaque como política pública. Essa perspectiva pode ser observada com a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Plano de Ações Articuladas (PAR) e do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Na ótica do governo federal, esse conjunto de políticas públicas tem por finalidade planejar a educação e propor o alcance de objetivos relativos à elevação da oferta e da qualidade da educação básica, a serem atingidos em médio e longo prazo.

Dentre as ações relativas ao planejamento educacional implementadas na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), destacaram-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), uma vez que introduziram um novo paradigma de planejamento para os sistemas municipais de ensino. O PDE foi lançado simultaneamente à promulgação do Decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação visando a articular o conjunto das ações do MEC e, ao mesmo tempo, disponibilizar para os estados, os municípios e o Distrito Federal instrumentos de avaliação e de implementação de políticas voltados à melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2011b; BRASIL, 2007). De acordo com o MEC, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pretende constituir um “novo regime de colaboração, que busca concertar a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores” (BRASIL, 2011a, p.2). Os estados, os municípios e o Distrito Federal, ao aderirem ao Plano de Metas, são obrigados a elaborar o Plano de Ações Articuladas, que, na visão do governo, é um importante mecanismo de gestão, voltado para o planejamento de políticas educacionais em âmbito municipal e estadual constituindo-se em instrumento de avaliação e controle capaz de promover a qualidade da educação básica (BRASIL, 2011b; BRASIL, 2007).

Assim, a partir do Decreto nº 6.094/2007, as ações de assistência técnica e financeira do MEC passaram a ocorrer mediante a adesão ao Plano de Metas e à elaboração do PAR. Para o governo, inaugurou-se um “novo regime de colaboração” entre os entes federados que vem possibilitando, em tese, maior aporte de recursos técnicos e financeiros, pois o PAR efetiva-se como termo de cooperação entre o MEC e o município capaz de transferir recursos financeiros adicionais. Ainda de acordo com o Decreto nº 6.094/2007, as ações de assistência técnica ou financeira permitem a implementação das 28 diretrizes e o cumprimento das metas do Ideb pelos municípios. O apoio técnico do MEC é orientado a partir de quatro dimensões relativas à gestão e ao planejamento dos sistemas municipais de educação, que são: I. gestão educacional; II. formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III. práticas pedagógicas e avaliação; IV. infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007b). O município se compromete, ao aderir ao Termo de Adesão ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, a realizar ações para cumprir as diretrizes e alcançar as metas avaliativas estabelecidas pelo MEC.

## **Resultados**

A realização da pesquisa possibilitou a verificação do perfil do dirigente e da estrutura educacional existente nos municípios, bem como as contradições relativas às condições de trabalho e manutenção dos sistemas em que pese a quantidade de funcionários, infraestrutura, formação técnica, etc. Diante desse contexto foram levantados questionamentos sobre as reais possibilidades de os sistemas cumprirem seus objetivos educacionais e os limites das atuais políticas públicas formuladas no campo do planejamento educacional, mais precisamente, o Plano de Ações Articuladas no alcance de seus objetivos de alterar a organização e a gestão dos sistemas municipais de ensino. Ao longo do estudo, por meio dos dados coletados, foi possível demonstrar o perfil dos secretários e as condições estruturais das secretarias municipais de ensino, bem como as contradições do processo de implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) na gestão dos sistemas educacionais. Como resultado, pode-se aferir que, nos municípios da amostra, há reduzida quantidade de funcionários efetivos com formação técnica capazes

de encaminhar os procedimentos de planejamento definidos no plano. Esse condicionante associado à limitada formação administrativa e experiência profissional dos próprios secretários tendem a comprometer a efetivação do PAR.

Para demonstrar essa questão, a pesquisa evidencia que no universo de 12 municípios da amostra, sete deles possuem até três funcionários responsáveis pela parte administrativa e pedagógica nas secretarias. Evidentemente, essa deficiência na quantidade de profissionais interfere no desempenho das secretarias e compromete a realização dos trabalhos. Outro ponto a ser considerado é a quantidade de funcionários temporários. A pesquisa demonstra que metade dos técnicos atuantes nas secretarias é contratada e não consegue permanecer no cargo por longo período, condição que atrapalha o andamento dos serviços a serem prestados pela secretaria de educação devido à rotatividade dos funcionários.

Na grande maioria dos municípios, o Plano de Ações Articuladas foi elaborado em 2007 e, dentre todos, nove possuem o Comitê Local de Compromisso. A existência do comitê é uma condição para a institucionalização dos procedimentos do PAR, mas os secretários assumem que têm dificuldades para conseguir reunir a comunidade para discutir os problemas educacionais e garantir o trabalho contínuo do comitê. Na prática, constatou-se que, na maioria dos municípios, a secretaria municipal de educação é o principal agente definidor ou o centro efetivo de definição dos objetivos e metas a serem alcançadas no processo de elaboração do PAR, tendo relativa participação do conselho municipal de educação. Os demais agentes educacionais, como os professores e outros educadores não têm participação efetiva no processo.

As entrevistas revelam uma relativa interferência dos dispositivos contidos no instrumento de planejamento PAR na gestão dos sistemas municipais de ensino. O grau de interferência sobre a gestão restringe-se a percepção da necessidade de intensificar as práticas de diagnóstico da situação educacional do município, de aumentar os esforços para garantir o cumprimento das ações acordadas no Termo de Compromisso do PAR, de elaborar estratégias pedagógicas capazes de melhorar os índices educacionais dos municípios nos testes avaliativos, de aumentar o controle sobre o trabalho realizado pelo secretário de educação e de assegurar um processo efetivo de prestação de contas online. Essa relativa interferência esbarra nas condições estruturais das secretarias municipais de educação que não têm estrutura física, quadro de funcionários e organização logística adequada para realizar plenamente as determinações contidas no PAR. Na prática, os sistemas municipais de ensino tendem a se esforçar para enquadrar-se nos procedimentos definidos pelo plano, em razão dos benefícios financeiros aos que aderiram e realizaram suas etapas constitutivas, no entanto, a ausência de condições estruturais e técnicas limita o desenvolvimento do plano e intensifica o grau de responsabilização dos sistemas no alcance dos objetivos educacionais.

Esses elementos no campo da gestão intensificados pela condição estrutural precária das secretarias municipais de educação aumentaram o grau de responsabilização dos sistemas de ensino. Essa condição desfavorável aos sistemas de ensino agrava-se diante dos seguintes condicionantes: a restrita flexibilidade do instrumento de planejamento, a incapacidade dos sistemas de realizarem as ações definidas no diagnóstico e a insuficiência de informações necessárias para a realização da prestação de contas. Em razão desse contexto de carência de acompanhamento técnico, ausência de orientações detalhadas e avaliação contínua do MEC diversas secretarias municipais de educação foram conduzidas a condição de pendência administrativa no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação - SIMEC.

### **Considerações finais**

A pesquisa demonstra que as decisões no processo inicial de diagnóstico aconteceram de maneira coletiva e a longo prazo houve um processo de centralização das decisões pelos secretários municipais de educação que decidem as prioridades e os objetivos educacionais. Essa constatação esclarece que, nos municípios da amostra, não foram desenvolvidos mecanismos e construídos espaços democráticos capazes de promover a discussão e o diálogo permanente com os diversos agentes sociais relativo aos aspectos educativos. Assim, se por um lado, há rigidez no instrumento do PAR com a intenção de padronizar as ações, por outro, há restrições nos municípios concernentes à construção de espaços participativos capazes de potencializar soluções democráticas para os problemas educacionais. Efetivamente, o PAR não consegue operacionalizar seus objetivos a contento porque não encontra nos sistemas municipais de ensino as condições estruturais e técnicas para se efetivar, aspecto que recupera a necessidade de se constituir uma efetiva discussão pública concernente ao papel e as responsabilidades dos sistemas municipais de ensino em um contexto de estado federativo em que os entes devem estabelecer relações de compartilhamento de responsabilidades na oferta de educação pública. Todavia, a prática de formular planos educacionais sem garantir, simultaneamente, a construção das bases estruturais e o consenso político em torno do projeto tem respaldo na história do planejamento no Brasil, em que diversos planos foram definidos pela tecnocracia estatal sem a consulta ou a definição de acordos com os grupos políticos detentores de poder nas esferas governamentais (FERREIRA, 2012; CAMINI, 2009; FONSECA, M.; ALBUQUERQUE, S.V, 2012).

A forma pela qual o paradigma de planejamento constituído pelo PAR foi elaborado mantém o município em uma condição de submissão às normas definidas pela União e corrobora a histórica visão restritiva do município como agente político capaz de induzir e formular políticas públicas. Essa percepção do papel dos sistemas municipais de ensino não contribui para a formulação de um pacto político nacional realmente capaz de definir as responsabilidades e atribuições do conjunto dos entes federados, bem como compromete o fortalecimento do município como ente federado capaz de criar respostas diversificadas para os problemas educacionais locais que podem incidir na formulação de instrumentos de planejamento mais amplos e que sejam capazes de aferir as peculiaridades culturais e econômicas em sintonia com os interesses nacionais (SILVA, 2017).

## Referências

BORDIGNON, G. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/> Acesso em: 17 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. MEC. *Plano de Ações Articuladas - PAR 2011-2014: guia prático de ações*. Novembro de 2011a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Orientações para elaboração do plano de ações articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)*. Versão Preliminar. Setembro 2011b.

\_\_\_\_\_. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. 2007.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: Imprensa Nacional, 2007b.

CAMINI, L. *A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. Tese (doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2009.

FERREIRA, E.B. Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. *Série Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB – Campo Grande, MS, nº 34, p. 45-59, jul./dez. 2012.*

FONSECA, M.; ALBUQUERQUE, S.V. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. *Série Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB – Campo Grande, MS, nº 34, p. 61-74, jul./dez. 2012.*

ROMÃO, J. E. *Sistemas municipais de educação: a lei de diretrizes e bases e a educação no município*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

SILVA, L. G. A. O Plano de Ações Articuladas e o regime de colaboração: promessas não cumpridas de fortalecimento das relações de colaboração entre os municípios e a União. *RBPAE - v. 33, n. 2, p. 337 - 354, mai./ago. 2017.*