

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA PROGRAMA
DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

DIOVANE ALVES DOS SANTOS

**RESSIGNIFICANDO A GESTÃO ATRAVÉS DA FORMAÇÃO E DA
CONSTRUÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DA SECRETARIA DE
EDUCAÇÃO**

Jaguarão

2014

**Diovane Alves Dos
Santos**

**RESSIGNIFICANDO A GESTÃO ATRAVÉS DA FORMAÇÃO E
DA CONSTRUÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO**

Relatório Crítico-Reflexivo apresentado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Mestrado Profissional da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Silvana Maria Gritti

Jaguarão

2014

Ficha catalográfica

S237r Santos, Diovane Alves dos
RESSIGNIFICANDO A GESTÃO ATRAVÉS DA FORMAÇÃO E
DA CONSTRUÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO / Diovane Alves dos Santos.
102 p.

Dissertação (Mestrado)-- Universidade Federal do
Pampa, MESTRADO EM EDUCAÇÃO, 2014.
"Orientação: Silvana Maria Gritti".

1. Educação. 2. Gestão Educacional. 3.
Políticas Públicas. 4. Projeto Político
Pedagógico. 5. Formação . I. Título.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir mais uma etapa da minha jornada de aprendizagem acadêmica, aproveito para agradecer as pessoas que caminharam comigo e me fizeram acreditar que era possível. Meu agradecimento para...

...minha mãe, minha companheira que soube pacientemente me acalantar e cuidar de mim e da minha família, quando da minha ausência;

...meu marido Alex, meu amor, que sempre me disse falta pouco mesmo quando ainda estava começando;

...Luiza, minha filha que tanto amo e que tantas vezes me ajudou nas leituras, digitações, formatações se consolando tantas vezes só com meu olhar;

...meu filho Luigi, meu menininho que cresceu muito nestes dois anos, pelos abraços quando eu estava muito cansada;

...minha irmã Nilce, meu irmão Danilo, meus sobrinhos e sobrinhas, pela quantidade de vezes que me ajudaram e me disseram para eu não desistir;

... Patrícia Moura, minha amiga, minha irmã do coração que me acolheu e foi combustível para eu seguir em frente, juntamente com o meu adorado Pedro, meu anjo;

...minhas colegas e meus colegas de trabalho que me ensinam todos os dias e me fazem acreditar que a educação vale muito a pena;

...aos professores e colegas do mestrado, uma família que nunca esquecerei;

...e a minha amável e competente orientadora Silvana Gritti, pela paciência e carinho, pela amizade e por ter me ensinado tanto.

LISTA DE FIGURAS

Figura 3 – Gráfico Recursos Humanos/SME.....	43
Figura 4.1 – Abertura do Seminário Interno – 03/10/2013	56
Figura 4.2 – Seminário Interno – diretoria pedagógica	58
Figura 4.3 – Direito à educação.....	66
Figura 4.4 – Análise do modelo básico do planejamento participativo.....	75
Figura 4.5 – Grupo de trabalho PPP	82
Figura 4.6 – Esquema do PPP.....	83

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Ideb da Rede Municipal de Ennsino de Canoas	28
Quadro 2.2 – Metas educação.....	35
Quadro 2.3 – Programas do Governo Federal desenvolvidos em Canoas/Educação.....	36
Quadro 3.1 – Atividades desenvolvidas	42
Quadro 3.2 – Funções das diretorias.....	45
Quadro 3.3 – Sistema de categorias	46
Quadro 4.1 – Organização da formação	60
Quadro 4.2 – Síntese das discussões sobre planejamento	72

LISTA DE SIGLAS

BM – Banco Mundial

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CONAE – Conferência Nacional da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Ideb – Índice de

Desenvolvimento da Educação Básica Inep – Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa

LDB – Lei de Diretrizes e Bases MEC – Ministério da Educação OP – Orçamento Participativo

PAE – Programa de Apoio ao Estudante

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação PEC – Proposta de Emenda

Constitucional PNBE – Programa Nacional Biblioteca na Escola PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Projeto Político Pedagógico

Proinfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica SAEM – Sistema de Avaliação da Educação

Municipal SME – Secretaria Municipal de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

RESUMO

O presente relatório versa sobre o projeto de intervenção “Ressignificando a gestão através da formação e da construção do Projeto Político Pedagógico da Secretaria de Educação”. O projeto foi desenvolvido na Secretaria de Educação de Canoas após uma pesquisa diagnóstica utilizando o método da pesquisa-ação. O marco-teórico metodológico abrangeu um breve histórico da redemocratização do país, o papel do Estado pós-redemocratização, o contexto nacional e as políticas educacionais e a relação deste com a política e gestão da educação de Canoas. O projeto foi organizado em dois eixos, formação e construção do Projeto Político Pedagógico, ambos no viés da garantia do direito à educação. Articulados entre si tiveram como premissa a qualificação das ações em gestão num processo dialógico e coletivo. As ações do projeto foram apresentadas através de uma reflexão teórico-prática sobre a garantia do direito à educação, programas e políticas educacionais, financiamento educacional, gestão democrática, planejamento e Projeto Político Pedagógico.

Palavras-chaves: projeto de intervenção, política pública, direito à educação, gestão democrática, Projeto Político Pedagógico.

ABSTRACT

This report deals with the intervention project "Redefines the management through training and the construction of Pedagogical political project of the Department of education". The project was developed at the Department of education after a diagnostic survey of canoes using the method of action research. The methodological-theoretical framework encompassed a brief history of re-democratization of the country, the role of the State pós-redemocratização, the national context and the educational policies and the relationship of this with the politics and administration of education of Canoas. The project was organized in two axes, training and construction of the Pedagogical political project, both in the bias of the guarantee of the right to education. Articulated between them had the premise of the qualification of the shares in a Dialogic process and collective management. The actions of the project were presented through a theoretical-practical reflection on the guarantee of the right to education, educational policies and programs, educational financing, democratic management, planning and Pedagogical political project.

Keywords: intervention project, public policy, right to education, democratic management, Pedagogical Political Project.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS: breve histórico para análise do contexto educacional.....	14
1.1 O PAPEL DO ESTADO APÓS O PERÍODO DA REDEMOCRATIZAÇÃO	16
2 O CONTEXTO NACIONAL E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	19
2.1 A GESTÃO EDUCACIONAL MUNICIPAL DIANTE DO CONTEXTO NACIONAL... 26	
2.1.2 Sistema Municipal de Ensino	29
2.1.3 Planos, programas, ações e metas que delinham a política educacional no município	31
3 O DIAGNÓSTICO: tecendo o caminho para o projeto de intervenção	39
3.1 ENCONTROS E DESENCONTROS: as falas e discussões que se traduzem em diagnóstico coletivo	41
3.1.1 Dos sujeitos que compõe a história	42
3.1.2 A organização da secretaria de educação	44
3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: da análise de conteúdo ao diagnóstico 46	
3.2.1 Análise de documentos: em busca de um referencial para iniciar a conversa	47
3.2.2 Dos encontros e das falas: análises dos discursos.....	50
4 JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE INTERVENÇÃO: ressignificando a gestão através da formação e construção do projeto político pedagógico da secretaria de educação	54
4.1 O PROJETO DE INTERVENÇÃO: o caminho percorrido, reflexões e resultados .55	
4.1.1 Seminário Interno: a tecitura das ações no contexto coletivo	55
4.1.2 A formação continuada perfazendo o caminho das ações	59
4.1.3 Gestão pública da educação: a garantia do direito à educação	61
4.1.4 O conceito de gestão e os desafios da gestão democrática	67
4.1.5 O planejamento como fio condutor das práticas de gestão	71
4.1.6 Políticas educacionais, programas e metas	77
4.1.7 A construção coletiva do Projeto Político Pedagógico: entre o instituído e ideal projetado.....	79
4.1.7.1 O grupo de trabalho: constituição e participação	81
4.1.7.2 Os desafios e o processo inconcluso.....	84
5 AVALIAÇÃO DO PROJETO DE INTERVENÇÃO SEUS EFEITOS: reflexões teórico práticas	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	92
APÊNDICE.....	99

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta uma reflexão teórico-prática do projeto de intervenção realizado na Secretaria Municipal de Educação de Canoas, o qual é assim intitulado: “Ressignificando a gestão através da formação e construção do projeto político pedagógico da secretaria de educação”.

Ao iniciar o mestrado profissional em educação trazia a expectativa de como seria um curso de mestrado em que a proposta está na combinação entre pesquisa e prática. A possibilidade de construir o saber científico-acadêmico sem renunciar o saber fazer no dia a dia superou o que inicialmente eu esperava do curso.

O mestrado profissional como foi desenvolvido substitui a “aplicação técnica” e opta pela “aplicação edificante” (SANTOS, 2006), onde para o autor a aplicação técnica converte todos os problemas sociais e políticos em problemas técnicos e na aplicação edificante o conhecimento é sempre usado em situações concretas “e quem o manipula está existencial, ética e socialmente comprometido com o impacto da aplicação” (SANTOS, 2006, p.22).

Nesse sentido, mediante muitos estudos e discussões foi sendo delineado o projeto de intervenção, onde os desafios permanentes da minha prática profissional foram fundantes para motivar um projeto diagnóstico.

O trabalho que desenvolvo atualmente na secretaria de educação está ligado diretamente à organização dos processos formativos, planejamento de ações articuladas (PAR) e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE escola). Circulo entre a técnica e a prática e, nesse contexto, o que me mobiliza nas ações que realizo é a busca constante de uma educação transformadora, participativa e com igualdade de acesso na premissa do direito à educação.

E, baseada no cotidiano do exercício, no contexto da minha prática como gestora na Secretaria Municipal de Educação de Canoas, percebi uma necessidade da organização dos processos de gestão nos espaços responsáveis pela constituição e execução de políticas para que efetivamente possamos garantir o direito à educação. Quais as práticas de gestão que a secretaria municipal de educação de Canoas utiliza para garantir o direito fundamental à educação? Foi a indagação inicial para a realização da pesquisa diagnóstica.

Através da pesquisa-ação o diagnóstico foi realizado com todos os sujeitos que atuam na secretaria de educação onde discutimos no coletivo, como este processo vem se consolidando. Com o intuito de pesquisar em um movimento de pesquisa e ação não se limitando apenas a análises documentais é que foi feita a opção por utilizar o método da pesquisa-ação. Segundo Thiollent (2005) a pesquisa-ação encontra:

[...] um contexto favorável quando os pesquisadores não querem limitar suas investigações aos aspectos acadêmicos e burocráticos da maioria das pesquisas convencionais. Querem pesquisas nas quais as pessoas implicadas tenham algo a dizer e a fazer. Não se trata de simples levantamento de dados ou de relatórios a serem arquivados. Com a pesquisa-ação os pesquisadores pretendem desempenhar um papel ativo na própria realidade dos fatos observados (THIOLLENT, 2005, p. 18).

E assim se construiu o projeto de intervenção, onde os sujeitos participantes, inclusive eu enquanto pesquisadora e parte deste grupo puderam de forma ativa discutir nossas práticas e prever ações possíveis para a solução dos problemas.

O projeto de intervenção foi organizado em dois eixos, a formação dos sujeitos que atuam na Secretaria Municipal de Educação (SME) e a construção do Projeto Político Pedagógico da SME ambos tendo como viés a garantia do direito à educação.

O presente relatório de reflexão teórico-prática apresenta cinco capítulos e as considerações finais onde discorro uma fundamentação teórica, o processo da pesquisa diagnóstica e o projeto de intervenção.

No primeiro capítulo, apresento um breve histórico da redemocratização do país e do papel do Estado pós-redemocratização. Neste capítulo, as discussões teóricas são embasadas em autores que fazem uma análise da redemocratização a qual aconteceu em dois momentos: inicialmente com a queda do estado novo e no segundo momento após a queda do regime militar.

A redefinição do papel do Estado pós o período de redemocratização do país é abordada no sentido do esvaziamento do conteúdo democrático e um enfraquecimento na luta e na concretização dos direitos sociais o nos faz viver a tensão “entre ter conquistado direitos, inclusive na legislação, mas a dificuldade de implementá-los” (PERONI, 2008, p.1).

No segundo capítulo faço uma análise teórica do contexto educacional após 1990 até os dias de hoje, fazendo uma reflexão entre as políticas

educacionais implementadas por dois projetos de governo que vigoraram neste período. Ainda neste capítulo discorro sobre a gestão educacional do município no contexto atual, onde faço referências teóricas e discussões acerca da realidade municipal e como as políticas educacionais vão se consolidando neste processo.

A pesquisa diagnóstica é retratada no terceiro capítulo através do relato do processo e de embasamentos teóricos onde apresento como e em que realidade se constituiu a pesquisa-ação, o instrumento de registro deste processo e análise das falas e das situações vivenciadas as quais desencadearam a proposta para a intervenção juntamente com a discussão no coletivo. A importância do método é ressaltada, pois este vai compor a metodologia do projeto de intervenção onde enquanto pesquisadora “pesquise para constatar constatando, intervenho, intervindo educo e me educo. Pesquiso para conhecer o que ainda não conheço e comunicar ou anunciar a novidade” (FREIRE, 1996, p.32).

O projeto de intervenção é apresentado no quarto capítulo, onde relato todas as etapas do projeto contando com um referencial teórico que deu suporte para as propostas e discussões realizadas no desenvolvimento da intervenção a qual se efetivou na mesma proposta que o diagnóstico se constituiu: na pesquisa e ação.

Por fim, no quinto capítulo faço a avaliação do projeto de intervenção baseada na análise de três formas diferentes utilizadas para o registro da avaliação do projeto. A avaliação apresenta-se como uma análise crítica reflexiva de todas as ações realizadas na intervenção e dos efeitos que estas tiveram para as práticas de gestão da secretaria de educação.

Nas considerações finais procurei realizar uma reflexão da realidade vivenciada, das expectativas e das experiências que fizeram parte da caminhada percorrida, apontando possibilidades e novos desafios.

1 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS: breve histórico para análise do contexto educacional

A redemocratização do Brasil se deu em dois processos. Inicialmente com a queda do Estado Novo, 1945 até 1964, o país viveu um clima de “abertura democrática”. Brasileiros voltaram às urnas para eleger o presidente do país, partidos políticos surgiram e restabeleceu-se a independência entre os três poderes. Na verdade, uma democracia para as elites, pois as massas populares estavam distantes das experiências democráticas, apenas era o invólucro dos governos populistas que se instauravam nesta época.

Em 1963 o quadro do país é bastante conturbado, segundo Toledo (2004), um novo contexto político social emergiu no país onde passa a ocorrer:

[...] uma intensa crise econômico-financeira; constantes crises político-institucionais; crise do sistema partidário; ampla mobilização política das classes populares paralelamente a uma organização e ofensiva política dos setores militares e empresariais (a partir de meados de 1963, as classes médias também entram em cena); ampliação do movimento sindical operário e dos trabalhadores do campo e um inédito acirramento da luta ideológica de classes (TOLEDO, 2004, p.13).

Em 1964 os militares chegam ao poder após um golpe militar, interrompendo por mais de 20 anos a possibilidade de avanços na democracia no Brasil. Para Toledo (2004, p.18), “o golpe estancou um rico e amplo debate político, ideológico e cultural que se processava em órgãos governamentais, partidos políticos, associações de classe, entidades culturais, revistas especializadas (ou não), jornais etc.”.

Ainda em meados de 1977/1978, diante de diferentes fatores que enfraqueciam os governos militares, entre eles o comprometimento da área econômica, durante o governo do General Ernesto Geisel, inicia-se um processo de abertura política, que segundo ele seria lento, “gradual e seguro” (KINZO, 2001 p.5) e neste contexto a garantia da anistia ampla, geral e irrestrita, sendo que esta anistia não foi somente para os perseguidos políticos, mas também para os militares e torturadores, demarcando assim, o processo “seguro” de abertura. Contudo, como nos aponta Kinzo (2001, p.5):

O modo como este projeto de liberalização foi conduzido e a dinâmica do processo político que acabou por levar à democracia foram, no entanto,

algo extremamente complicado. Esta fase da transição foi totalmente conduzida pelo governo militar, que definiu tanto seu ritmo como seu escopo.

Um processo de abertura que desencadeou as greves e movimentos dos trabalhadores frente a grande recessão que assolava o país no final da década de 1970, porém marcado pela repressão violenta.

Quanto a este processo de abertura que permite a mobilização de massas, Poulantzas (1977, p. 186) nos diz que:

[...] a garantia (de alguns interesses dos dominados) visa precisamente a desorganização política das classes dominadas, e é o meio por vezes indispensável para a hegemonia das classes dominantes em uma formação em que a luta propriamente política das classes dominadas é permitida.

É importante diferenciar o projeto de “abertura” do processo que acabaria se dando. A abertura foi resultante de um duplo processo onde de um lado estavam conflitos internos ao regime e, de outro, a pressão da sociedade civil. Militares insatisfeitos com o caminho que a abertura política estava tomando, tentaram desacelerar este processo, servindo apenas para intensificar ainda mais a queda da ditadura. Conforme Kinzo (2001, p. 6):

[...] o processo eleitoral, o conflito interno dentro das forças armadas e a emergência de sérios problemas econômicos concorreram para fortalecer aquele padrão controlado e gradual que caracterizou a transição democrática no Brasil.

Quatro anos mais tarde, a luta pela redemocratização do país começa a tomar forma pelo movimento “Diretas Já”, o qual reivindicava a eleição direta. Mesmo que este movimento não tenha conseguido atingir o objetivo inicial que era a eleição direta, sendo o presidente Tancredo Neves eleito de forma indireta, o mesmo foi de grande importância no processo de redemocratização do país, que viria culminar com a Promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. A CF, apesar de significar o grande avanço no processo democrático do país nasce mediante um pacto conservador entre o regime militar e a classe dominante, não permitindo que esta representasse a efetivação de mudanças estruturais, como nos aponta Konzi (2001, p.8) o qual diz que “dado o contexto social e político no qual se processou a reconstitucionalização do país, o novo estava fadado a conviver com o velho” apontando alguns problemas que não foram contemplados na Constituição Federal de 1988:

[...] problema agrário, que permaneceu quase intocado, e dos militares, que mantiveram sua prerrogativa de poder intervir, caso solicitado por um dos três poderes, na eventualidade de uma grave crise política. O legado da era Vargas foi também reafirmado pela Constituição, na inclinação nacionalista e estatista de algumas de suas cláusulas econômicas e na preservação de muitos dos traços característicos da estrutura corporativa de representação de interesses. (KONZI, 2001, p.8)

Importante salientar que a redemocratização do país não se sustentou apenas na proposição de abertura política, mas através dela é que foram se consolidando mudanças no bloco do poder sob a égide do capital:

[...] já na segunda metade da década de 1980 – isto é, durante a ‘Nova República’ – vai se definindo progressivamente a tendência ao estabelecimento de um novo arranjo interno no sistema hegemônico de interesses monopolistas. Esse novo arranjo interno apresenta duas características fundamentais: a) agora é o capital financeiro internacional – e não mais o capital puramente bancário, até então de origem em grande parte nacional – quem dirige o sistema de interesses monopolistas; b) o ‘tripé’ fundamental da economia capitalista brasileira pós-64 se desfaz: os interesses ligados à preservação da empresa estatal e da empresa monopolista privada nacional passam a ser cada vez menos levados em conta no terreno do processo decisório estatal (SAES, 2001, p. 129-130).

As discussões a cerca da educação nas décadas de 1980 e 1990, também seguiam nesta lógica, apresentando segundo Moraes (2003, p.22), duas questões principais: “a democratização do ensino e a reorganização da escola, segundo as novas exigências econômicas e tecnológicas de produção”. Mesmo diante de uma mobilização da educação nesta época, ficou a frustração de que os avanços na área educacional no período de redemocratização não tomaram forma, pois eram reféns de acordos internacionais visando um país mais desenvolvido e conseqüentemente mais produtivo, ficando todo processo de redemocratização do país e da própria educação atrelados às regras do mercado capitalista.

1.1 O PAPEL DO ESTADO APÓS O PERÍODO DA REDEMOCRATIZAÇÃO

Nota-se que estes arranjos históricos que marcaram o processo de redemocratização do país foram se perpetuando nas políticas educacionais que seguem nos anos noventa e que ainda encontram alento na atualidade. Vivemos em uma sociedade que se organiza sob a égide do capital e o processo democrático que foi se consolidando vem garantir a sobrevivência desta sociedade.

Neste contexto, da década de 1990, temos a Reforma do Estado, como resposta para a crise fiscal que abatia o país. Esta reforma baseava-se, segundo Peroni (2003, p.02), no diagnóstico do governo “de que a crise está no Estado e não no capital”, configurando assim a teoria neoliberal. Ainda segundo esta autora:

Constatamos que as justificativas para se reformar o Estado têm, como premissa, a crise fiscal. Contudo, verificamos que, mais do que uma crise fiscal, estamos em meio a uma grande crise do capital. A crise fiscal é apenas uma das facetas dessa crise, e, portanto, toda a estratégia de reforma do Estado proposta, além de resolver só parte do problema, desmantela o Estado no que se refere às políticas sociais (PERONI, 2003, p. 03).

Esta redefinição do papel do Estado tinha o objetivo de transformar o Estado burocrático e rígido num Estado gerencial, flexível e eficiente, onde os custos são reduzidos e a qualidade dos serviços aumenta (PERONI, 2003). E é nesta condução de administração gerencial, que termos como autonomia e descentralização passam a configurar este modelo tendo como fim a busca de resultados.

O neoliberalismo redefine assim, o papel do Estado, ficando a construção social democrática almejada no final da década de 1980 com a abertura política do país em risco. Moraes (2002) nos diz que o neoliberalismo,

[...] acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça (MORAES, 2002, p.15).

Saes (2001) nos aponta que a redefinição do Estado se materializa pela privatização, desregulamentação e abertura da economia ao capital internacional,

[...] esse desmonte passa pela implementação de três políticas estatais específicas. A primeira delas é a política de privatização das atividades estatais: não só a desestatização de empresas públicas, geradoras de produtos industriais ou serviços pessoais como a desestatização de atividades administrativas tais como o serviço penitenciário, o Banco Central, e receita federal e etc. A segunda delas é a política de desregulamentação: isto é, a redução da atividade reguladora e disciplinadora do Estado no terreno da economia (em geral) e das relações de trabalho (em particular). A última dessas políticas é a política de abertura da economia ao capital internacional: eliminação incondicional das reservas de mercado e do protecionismo econômico (SAES, 2001, p. 82).

Estas políticas de privatização, desregulamentação e abertura da economia ao capital internacional se constituem no viés dos interesses hegemônicos das grandes agências internacionais, as quais propõe a reforma do estado como forma de perpetuação das políticas neoliberais. E, segundo Peroni (2003), algumas delas são as responsáveis pelas orientações para a educação nos países em desenvolvimento. No Brasil o Banco Mundial¹ e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)², são as principais influências nas políticas educacionais neste processo de reforma do Estado.

¹ Surgiu após a 2ª Guerra Mundial o Banco Mundial é um organismo multilateral do financiamento que conta com a participação de 180 países mutuários inclusive o Brasil. Outras instituições também fazem parte do Banco.

² Criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros.

2 O CONTEXTO NACIONAL E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A educação brasileira, a partir da redemocratização do país, vem apontando mudanças significativas e conceituais nas políticas educacionais. A começar pela Constituição Federal de 1988 a qual prevê a educação como direito de todos, cabendo ao Estado a responsabilidade da oferta pública, gratuita e de qualidade.

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Art.205, CF, 1988).

Ainda na lei maior da educação, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9394/96 reafirma o direito à educação, garantido pela Constituição Federal. Estabelece os princípios da educação e os deveres do Estado em relação à educação escolar pública, definindo as responsabilidades, em regime de colaboração, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. “A educação básica torna-se, dentro do artigo 4º da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado de atendê-lo mediante oferta qualificada.” (CURY, 2008, p.295).

Entretanto, cabe ressaltar que este direito teve no decorrer das últimas décadas diferentes proposições e políticas onde o Estado tem deliberado através de programas, reformas e ações que trazem no seu bojo a prática do controle social revelando assim, a intervenção do Estado mediante um projeto dominante de sociedade. Neste sentido, Poulantzas (1980) vai dizer que o Estado é resultante das forças presentes na sociedade civil e deve ser entendido como uma relação entre classes e frações de classe, possibilitando a compreensão das funções diferenciadas que este exerce “como lugar de organização estratégica da classe dominante”.

Nesta conjuntura do Estado com ideário de constituição do mercado, mediante a uma política que buscava o ajuste da economia brasileira, no início dos anos noventa, a política educacional pautou-se na necessidade de formar cidadãos que dominassem o código da modernidade, e conseqüentemente a sustentação do mercado competitivo (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2000). A política educacional era voltada então para a visão produtiva e de mercado com o objetivo de desenvolver “habilidades de conhecimento, de valores e atitudes e de

gestão da qualidade, definidas no mercado de trabalho, objetivando formar em cada indivíduo um banco ou reserva de competências e habilidades técnicas, cognitivas e de gestão que lhe assegure empregabilidade” (FRIGOTO, 2001, p. 64).

Nesta década temos a Conferência Mundial de Educação para Todos financiada pela Organização das Nações Unidas (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial, onde o Brasil assume o compromisso de diminuir o índice de analfabetismo. Em 1993, neste contexto do compromisso firmado, é criado o Plano Decenal de Educação para Todos, o qual propõe estratégias para a universalização do ensino e erradicação do analfabetismo sendo a educação apresentada como forma de “recuar a pobreza, a exclusão social, as incompreensões, as opressões, as guerras” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 66).

Nesta mesma linha, Loureiro (2007) analisa o discurso do Banco Mundial sobre a educação:

[...] apoiado no discurso de que a educação é peça chave para o crescimento e alívio da pobreza nos países em desenvolvimento, o Banco Mundial (1996) propõe um programa de medidas que visa reformar a educação dos países devedores. De maneira geral, as recomendações pregam: prioridade para a educação básica; privatização do ensino secundário e superior e estímulo ao setor privado; maior eficiência na administração educacional; participação da comunidade na administração e nos custos escolares; descentralização das instituições escolares; maior autonomia das instituições educacionais; análise econômica dos resultados, baseada na produtividade; criação de sistemas de avaliação nacional. (...) Nesse sentido, apesar de constar no documento um discurso embasado por princípios que concorrem com ideais de humanidade, no momento em que estes são atrelados às políticas de ajuste econômico do BM, acabam sendo suprimidos. Tal supressão ocorre pelo fato de as diretrizes políticas do BM possuírem um arcabouço ideológico que prima pela redução das despesas sociais (LOUREIRO, 2007, p. 28).

E nesta premissa, a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB 1996)³ vem para regulamentar o Plano Decenal de Educação para Todos, reiterando a preocupação com a universalização do Ensino fundamental e com a erradicação do analfabetismo, determinando ainda que a União encaminhasse o Plano Nacional de Educação, visando a organização da educação nacional para atender o ensino em

³ A primeira Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024/61 foi sancionada em 20 de dezembro de 1961. Esta foi modificada por emendas e artigos, sendo reformada pelas leis 5.540/68, 5.692/71 e posteriormente, substituída pela LDB 9.394/96.

seus diversos níveis. O Plano Nacional da Educação seria sancionado, apenas em 2001, pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

O regime de colaboração atribuído inicialmente na proposta do Plano, onde eram claras as metas da União em relação à educação, no texto aprovado houve alteração, eximindo a responsabilidade única do estado em algumas metas. Saviani (2000) nos aponta que:

Enquanto na primeira versão se explicava que os dois asteriscos “indicam que aquelas (metas) que cabem prioritariamente a “União”, agora na versão oficial, se explica que os dois asteriscos indicam “metas que exigem a colaboração da União com outros setores governamentais e não-governamentais” (SAVIANI, 2000, p.88).

Desta forma, é imperativo afirmar que a União demonstra aí seu descompromisso com a organização da educação no país, centralizando as políticas no âmbito federal e descentralizando a execução, imputando aos estados e municípios responsabilidades sobre as metas, através do regime de colaboração, que prioritariamente caberia ao estado. Sobre esta política de descentralização no modelo de pacto federativo vigente no país, Cury (2002) diz que:

Na ausência de um sentido explícito e consequente do pacto federativo por cooperação recíproca, até por omissão do Congresso Nacional, a descentralização, nas mãos de um governo central poderoso, ganha um sentido de centralização de concepção e descentralização da execução nos níveis subnacionais de governo (CURY, 2002, p.196).

Ainda Cury (2002) nos aponta que sem a elaboração de lei complementar que defina o que é regime de colaboração entre os entes federados, o pacto federativo viverá neste impasse.

Assim, este período, que compreende os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi marcado ,segundo Cury (2002, p.196,) “por políticas focalizadoras” que vinham justificadas por terem o princípio da equidade, “como se este fosse substituto do da igualdade”, acrescenta ainda que “não há saída para as políticas da educação básica sem um horizonte universalista próprio do princípio da igualdade.” E as reformas educacionais realizaram-se “como elemento do projeto neoliberal de sociedade, num processo histórico de mundialização do capital” (MELO 2004, p. 163).

Em 2003 assume um governo que traria uma expectativa de maiores avanços nas políticas educacionais em especial na ruptura com o modelo neoliberal que

vinha prevalecendo na constituição das mesmas. Contudo, o governo Lula foi marcado inicialmente muito mais por permanências do que com rupturas (Oliveira, 2009, p. 198), acolhendo acordos realizados na reforma educacional do governo anterior. Entretanto, não se configurou como uma continuidade, pois alguns avanços são predominantes no decorrer dos 8 anos do governo Lula no que se refere, por exemplo, a garantia do acesso e investimentos na busca pela qualidade da educação. Frigotto (2009) nos aponta que o discurso da mera continuidade cai no plano “antinômico” e sobre as diferenças do governo Lula em relação aos governos anteriores diz que “naquilo que é, especificamente, competência da esfera federal em sua função suplementar, há diferenças no que tange à abrangência das políticas, aos grupos sociais atendidos e ao financiamento posto em prática” (FRIGOTTO, 2009, p. 18).

Quando tratamos das políticas de Educação Básica, temos como âncora o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que começa a vigorar em 2007, em substituição ao Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), tendo como exposição de motivos dados pelo governo na Proposta de Emenda Constitucional (PEC)

415/2005, o fato de que o FUNDEF é “uma política positiva, porém, segmentada e incompleta”, apontando ainda um descompasso entre os três níveis que compõe a Educação Básica. O FUNDEB por sua vez contempla os três níveis, mas não faz a especificação das etapas e modalidades e ainda não especificando o regime de colaboração. Observamos aqui que apenas em 2007, o FUNDEB foi aprovado, sem que antes estes investimentos fossem sendo articulados para garantir o investimento nos três níveis da Educação Básica. Importante salientar, que apesar de atender os três níveis, não pressupõe aumento de recursos para os estados e municípios, apenas uma divisão do recurso já existente.

Juntamente com o FUNDEB, outra proposição na busca da qualidade da educação vem com Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, constitui-se em um conjunto de 52 ações; algumas delas foram incorporadas e outras foram sendo criadas. Tais ações encontram-se organizadas em quatro eixos, quais sejam: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Tecnológica, Alfabetização e Educação Continuada. Saviani (2007, p. 1239), diz que o PDE não pode ser definido como um

plano “ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE”. Para Oliveira (2009, p. 206) o PDE, “apesar de ser apresentado como portador de uma concepção de educação formal pública que é responsabilidade do Estado, constitui-se da reunião de dezenas de programas independentes desenvolvidos no âmbito do MEC”.

O PDE tem como grande articulador “O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, o qual foi instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Propõe-se um novo regime de colaboração, que busca articular a atuação dos entes federados – Estados, Distrito Federal e Municípios, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Ao todo 28 diretrizes dão forma e conteúdo a um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. Uma das metas institui o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) o qual foi concebido como um indicador objetivo que visa aferir qualidade à educação permitindo o monitoramento da evolução da situação educacional no município/estado e na escola de forma individual.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pressupõe o governo federal como indutor das políticas e os estados e municípios, perante adesão ao plano, como executores dos programas oriundos do Plano de Desenvolvimento da Educação. No bojo das diretrizes do Plano de Metas, cito aqui o Plano de Ações Articuladas (PAR).

A partir da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e municípios elaboram seus respectivos Planos de Ações Articuladas – PAR, com vigência plurianual para planejamento das políticas de educação e principal canal de apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação para a implementação destas políticas, as quais já são delineadas para a educação num plano nacional. Ao aderir o estado/município faz um diagnóstico da situação educacional da sua rede, com parâmetros oferecidos pelo MEC, composto por quinze questões pontuais que abrangem a gestão democrática, participação e mobilização social, número de creches e pré-escolas, formação de professores, avaliação e alfabetização de jovens e adultos. Mediante o

diagnóstico realizado, abrem ações e subações em que a execução das mesmas pode se dar pela assistência técnica ou financeira do Ministério da Educação (MEC) ou de execução do ente federado. A assistência técnica ocorre através de consultores, contratados pelo Ministério da Educação para prestar assistência aos municípios e estados que apresentam baixos índices do IDEB e a assistência financeira através da transferência de recursos. Constituído por quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos, as quais englobam as demandas atuais da educação, o instrumento aponta indicadores que são analisados no contexto da realidade.

De fato, o PAR tem características de gerenciamento burocrático, onde o diagnóstico baseia-se em critérios que pontuados abrem ações que visam resultados. Segue, portanto, uma lógica vertical que leva muito mais à potencialização de recursos do que a uma orientação de como sanar determinadas demandas educacionais, como nos aponta Krawczyk (2008):

Essa forma de conceber a construção de estratégias político-educacionais, que começa com a elaboração de um diagnóstico para identificar os principais problemas e conclui com a definição de ações institucionais, já vem sendo ensaiada a pelo menos uma década. Acumulam-se “diagnósticos” que servem mais para cumprir burocraticamente a condição estipulada para o recebimento de recursos financeiros do poder público do que para orientar as ações e encontrar saída (KRAWCZYK, 2008, p. 808).

A implementação das políticas educacionais locais ficam neste contexto, ainda sob a égide do governo federal, ocorrendo em algumas situações que as ações disponibilizadas no PAR pelo MEC, nem sempre correspondem a real necessidade do município ou estado, pois na busca de garantia de transferência de recursos, os mesmos são induzidos a desconsiderar o diagnóstico real. Amorim (2011) chama a atenção para este aspecto:

[...] o grande atrativo para os municípios aderirem ao PAR é a sua vinculação financeira. A adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pelos municípios se deu mais pelos convênios financeiros do que pelo alcance das 28 metas. Da mesma maneira, ao preencher o PAR, os gestores locais voltaram seus olhares mais para as ações que demandavam recursos que para as ações de assistência técnica (AMORIM, 2011, p. 144).

Embora o Plano de Ações Articuladas tenha críticas no seu modelo, não se pode desconsiderar o importante papel que este plano vem consolidar no que se

refere à mobilização do planejamento, fortalecimento dos meios de participação e do investimento de recursos por parte da União no intuito da universalização da educação, ampliação das instâncias de participação e mobilização no município/estado e a cima de tudo, rompe com a lógica da condição para receber recursos para a educação.

Assim, é possível perceber que as políticas públicas educacionais vêm consolidando alguns avanços e a luz da Constituição Federal de 1988 e da Emenda Constitucional nº 14/96 nos últimos anos, através da universalização e ampliação do acesso, cabendo ao governo federal prestar assistência técnica e financeira aos entes estaduais e municipais visando assegurar um padrão mínimo de qualidade na oferta do direito à educação. As políticas implementadas trazem ainda no seu bojo a concepção de controle, ou seja, de uma descentralização controlada e ainda estabelecendo as ações apenas sob o aspecto político sendo concebidas com um discurso que ainda centraliza na esfera federal a proposição das mesmas, seguindo uma lógica do mercado que trabalha com índices, metas, resultados e custo, onde está passa a ser a reguladora inclusive dos direitos (FRIGOTTO, 2006, p.106).

Ao fazer um balanço da educação nesta última década, Frigotto (2011, p.242) vai dizer que “no plano estrutural se reiteram as reformas que mudam aspectos do panorama educacional sem alterar nossa herança histórica que atribui caráter secundário à educação como direito universal e com igual qualidade”.

Os municípios e estados por sua vez, ficam atrelados a esta lógica, implementando políticas municipais e estaduais em consonância com a política federal na intenção de garantir os recursos oriundos dos planos e programas.

Shiroma; Moraes; Evangelista (2000, p.10) afirmam que:

[...] as políticas educacionais, mesmo sob semblante muitas vezes humanitário e benfeitor, expressam sempre as contradições supra-referidas. Não por mera casualidade. Ao longo da história, a educação redefine seu perfil reprodutor/inovador da sociabilidade humana. Adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida.

Assim, alguns desafios são postos na elaboração das políticas públicas que avancem com base em um projeto maior de participação e reconhecimento das identidades de cada ente federado e ampliando o debate na constante busca da descentralização com autonomia dos estados e municípios na constituição de

políticas que evidenciem a democratização da educação no conceito da garantia de educação para todos e por toda a vida.

2.1 A GESTÃO EDUCACIONAL MUNICIPAL DIANTE DO CONTEXTO NACIONAL

Canoas faz parte da microrregião de Porto Alegre (RS). É o segundo município mais populoso da Região Metropolitana, com 323.827 habitantes (Censo 2010, Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE)). No Rio Grande do Sul, Canoas só fica atrás em número de habitantes de Porto Alegre, Pelotas - zona sul do Estado - e Caxias do Sul, na Serra. A educação deste município desponta como a segunda maior rede de ensino do estado, sendo a municipal com 42 Escolas de Ensino Fundamental e 32 escolas de Educação Infantil, totalizando 33.900 alunos atendidos (dados do setor administrativo/SME de abril/2013).

Os dados de matrícula sinalizam a expansão que o município vem apontando na oferta do ensino público, onde o censo educacional da rede de ensino municipal de Canoas, fazendo um comparativo da matrícula da faixa etária do zero a quatorze anos, que condiz a pré-escola, anos iniciais e finais, percebe-se um aumento no número de matrícula de 2,7% comparando os dados de 2000 e 2010. E, observando os dados recentes do censo educacional 2012, estes números crescem, chegando a um aumento de 4,5% comparado a 2010. Portanto, tem sido crescente a oferta educacional municipal onde a universalização da educação está em pleno processo de expansão.

Quanto à universalização, cabe aqui tecer um comentário sobre como este processo vai se consolidando enquanto garantia do acesso e permanência a todos os cidadãos. Garantir a universalização somente com o discurso de todos na escola, não pressupõe a qualidade e tampouco direito. Universalização e qualidade caminham juntas e se complementam. Qualidade sem universalização será privilégio de alguns e universalização sem qualidade será mais uma forma de exclusão. A qualidade enquanto discurso hegemônico vai pautar-se em indicadores e níveis de desempenho e a universalização amarrada à qualidade demanda não apenas em colocar todos na escola, mas em garantir investimentos necessários para a garantia do acesso e permanência, exigindo esforços e compromissos políticos como nos aponta Dourado (2011):

[...] há sérios problemas relativos à qualidade e, dessa forma, os desafios para a referida universalização da educação obrigatória são muitos e complexos, requerendo, por parte do Estado brasileiro, a construção de políticas orgânicas e também um efetivo regime de colaboração entre os entes federados, que possibilitem a priorização e o investimento necessários, incluindo financiamento, padrão nacional de qualidade e política de formação e de valorização dos profissionais da educação, para atender a esse dispositivo constitucional imprescindível para a formação cidadã em nosso país (DOURADO, 2011, p. 6).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (Inep) em 2007 e representa a iniciativa de reunir num só indicador, dois conceitos para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)⁴ – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

A institucionalização do sistema de informação e de avaliação no Brasil, a qual foi um dos principais eixos da reforma, iniciou-se no final da década de 1980 com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). A partir de então, vem sendo implantado um modelo padronizado de avaliação em larga escala com o objetivo de monitorar a qualidade da educação brasileira. Esse modelo centraliza na esfera federal o controle da elaboração e dos resultados da avaliação.

Shiroma (2008), sobre a política de avaliação por resultados nos diz que:

Da cultura da avaliação dos anos 90 marcada pela implantação das primeiras edições do SAEB, ENEM, Provão, passamos para a cultura da avaliação por resultados que tendem a prescindir da análise dos processos. As escolas, universidades, professores, pesquisadores, os programas de pós-graduação serão avaliados pelos resultados que apresentam (SHIROMA 2008, p. 11).

Para autora este modelo de avaliação produz um ranking que leva a competição e disputas e podem trazer prejuízos para a educação brasileira. A ideia de ranking tem sido estimulada pelos meios de comunicação em especial, pois estes

⁴ O Saeb, a partir de 1990, substituiu o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau - Saep, criado em 1987. A implantação do Saeb, contou com a assistência internacional do PNUD (Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

divulgam as notas do Ideb e de outras avaliações expressando o resultado de forma ordinal. Para o MEC este não é o objetivo, pois a partir do Ideb, por exemplo, o Ministério pode verificar o município, estado ou escola que precisam de assistência.

[...] a partir da análise dos indicadores do Ideb, o MEC oferece apoio técnico ou financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino. O aporte de recursos se dá a partir de um plano de ações articuladas (PAR), elaborado por uma comissão técnica do ministério e por dirigentes locais. O MEC dispõe de recursos adicionais aos do Fundo da Educação Básica (Fundeb) para investir nas ações de melhoria do IDEB (BRASIL, 2008a).

Esta assistência que o Ministério da Educação oferece é o que tem gerado grandes expectativas nos sistemas de ensino. Para receber o apoio os municípios e estados firmam o compromisso, em regime de colaboração de melhorar a qualidade do ensino. O Ideb baliza as políticas educacionais e os investimentos em educação a nível federal e também a nível local. O índice do Ideb, apesar de não compor o Plano de Metas do município de Canoas, tem desencadeado ações no intuito de superação e avanços nos índices.

A rede municipal de ensino de Canoas, no que se refere à avaliação dos anos iniciais, tem apresentado avanço acima das metas projetadas, já em relação aos índices nos anos finais, estes apesar de ter apresentado avanço na última avaliação (2011), ainda está abaixo da média.

Quadro 2.1 - Ideb da Rede Municipal de Ensino de Canoas

	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
4 ^a /5 ^o	3.8	4.1	4.4	4.8	3.8	4.2	4.6	4.9	5.2	5.4	5.7	6.0
8 ^a /9 ^o	3.6	3.5	3.5	3.9	3.7	3.8	4.1	4.5	4.9	5.1	5.4	5.6

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado>

Com o intuito de avançar nas políticas de aprendizagem, Canoas instituiu um sistema próprio de avaliação, o SAEM (Sistema de Avaliação da Educação Municipal)⁵. Balizado no mesmo pressuposto da avaliação nacional em relação à

⁵ O Sistema de Avaliação da Educação Municipal (SAEM) foi instituído pelo Decreto Nº. 832 de 11 de agosto de 2009.

aplicação de provas, o SAEM utiliza o resultado da aplicação de provas (Canoas Avalia) em séries/anos em que a Prova Brasil não é aplicada. Conforme Rosa (2012, p.1):

Para pensar e construir um Sistema Municipal de Avaliação foi preciso refletir sobre o seguinte questionamento: como balizar uma política de avaliação que almeje diagnosticar falhas no sistema e a partir disso melhorar, numa perspectiva dialógica, as condutas escolares de forma a adequar as relações existentes na escola? Utilizando as lentes da avaliação como ferramenta conceitual que atua no sentido de transformar os dados evidenciados em processos investigativos e em ações formativas é possível estabelecer a conexão entre a reflexão e a prática pedagógica, atrelando ao contexto dos sujeitos envolvidos na cultura da educação escolarizada de Canoas.

Apesar de trazer a premissa de diagnóstico de falhas no sistema, o SAEM tem como balizador deste diagnóstico apenas a aplicação e análise de resultado das provas do Canoas avalia.

Em relação aos impactos dos resultados das avaliações para a melhoria da qualidade do ensino, segundo Sousa (2009), a partir de uma pesquisa que realizou em cinco estados brasileiros os impactos dos resultados das avaliações não são significativos. Afirma que há pouca utilização das informações produzidas tanto aos delineamentos adotados nas avaliações como aos procedimentos de difusão dos resultados. Além disso, para ele “a ideia de qualidade que vem sendo forjada tem se restringido à apreciação do desempenho do aluno, sem que este seja interpretado à luz de condições intra e extra-escolares” (Souza, 2009, p. 39).

Percebe-se assim, que a política de avaliação, no caso do Ideb, não tem muitos reflexos no que tange a melhoria da qualidade da educação no sentido de avanços nas práticas e mobilização dos sistemas. Porém, os resultados são observados com o intuito de garantir a meta estabelecida e o compromisso firmado, tendo em vista que este índice é o grande gerador de repasse de recursos.

2.1.2 Sistema Municipal de Ensino

A competência municipal no campo da educação está atrelada ao que dispõe o art. 211, § 2º, que determina aos Municípios a atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental. A Lei nº 9.394/96 (LDB) através do art. 11 trata de três alternativas que o município tem para organizar-se com relação à educação que

é a estruturação de seu sistema próprio de ensino; integração ao sistema estadual de ensino; composição de um sistema único de educação básica com o Estado sendo que esta última alternativa não está ainda regulamentada.

O município de Canoas possui um sistema próprio de ensino regulamentado por lei. O Sistema Municipal de Ensino compreende as instituições escolares municipais de educação básica, as instituições particulares de educação infantil e os órgãos municipais de educação, sendo a Secretaria Municipal de Educação, encarregada da gestão da educação no município e o Conselho Municipal de Educação responsável por normatizar e fiscalizar as ações educacionais. Saliento aqui, que o sistema de ensino municipal compreende as normas complementares que regem o funcionamento das instituições de ensino e os órgãos municipais, pois as diretrizes e bases da educação nacional, conforme art. 22 da Constituição Federal são de competência da União, ou seja,

[...] cada sistema organiza o seu todo, articulando as partes e definindo as normas de funcionamento, em vista das finalidades inerentes às suas responsabilidades. Mas suas responsabilidades são definidas pelos objetivos nacionais, o que significa que a autonomia diz respeito à liberdade de organização e operação do sistema (BORDIGNON, 2009, p.09).

Desse modo, o Sistema Municipal de Ensino precisa articular entre limites e possibilidades que esta autonomia pressupõe. A formulação de políticas próprias fica dependente do governo central, o qual induz ao município a implantação de políticas pensadas e definidas a nível federal. Uma das estratégias de organização das políticas a serem implementadas no município e não apenas na rede municipal se traduz no Plano Municipal de Educação, o qual é o balizador nos objetivos e metas locais. De acordo com Bordignon (2009, p.92) “o plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação”.

O município ainda não possui um Plano Municipal de Educação. Iniciou este movimento em 2011, porém recuou no aguardo do novo Plano Nacional⁶, retornando a discussão em 2014, buscando a luz do que prevê o Plano Nacional de Educação, por ora sancionado pela Presidente Dilma, um instrumento que corresponda efetivamente a realidade municipal com vistas a garantir a qualidade da educação.

⁶ O Plano Nacional de Educação (PNE) foi sancionado pela presidenta Dilma Rousseff no dia 25 de junho de 2014, sem vetos à versão que foi aprovada pelo Congresso Nacional.

O fato de não ter um Plano Municipal de Educação, discutido e construído com toda a sociedade, impõe que a gestão educacional, no atendimento a rede municipal, esteja atrelada ao que propõe em termos de políticas, o governo federal e o governo local. Bordignon (2009) afirma que:

Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas ao saber das circunstâncias de cada Governo (BORDIGNON, 2009, p 92).

Para a consolidação de políticas educacionais que traduzam a realidade municipal, mesmo que a luz da proposição da educação nacional é preciso que estas não configurem como políticas de governo e avancem como políticas públicas de fato.

2.1.3 Planos, programas, ações e metas que delineiam a política educacional no município

Na busca de consolidar um documento base para orientar e dar referência aos gestores do município, em 2012 o município construiu o Plano de Desenvolvimento da Educação de Canoas⁷ – 2020, que contou com a participação de toda a comunidade escolar, através de oficinas de mobilização com os diferentes segmentos que a compõe. A discussão foi focada na questão: Como posso contribuir para a qualidade da educação em Canoas? Ao todo foi totalizada a participação “2.800 pessoas, entre alunos, famílias e profissionais da educação, em 126 grupos” (dados do site da Prefeitura Municipal de Canoas). Constituindo um grupo executivo formado por profissionais que atuam na secretaria de educação foram realizadas as oficinas junto a comunidade escolar e colhidas as discussões e proposições para a construção das diretrizes.

Este plano surge como ressonância da esfera federal, no seu Plano de Desenvolvimento da Educação, focando na gestão e qualidade da educação, buscando atender as metas preconizadas a nível nacional.

Entretanto, na contramão do PDE Nacional, o PDE Canoas, busca na comunidade escolar, mediante um processo de discussão, elementos para traçar

⁷ O PDE CANOAS 2022 apresenta nove Diretrizes para o Desenvolvimento da Educação em Canoas até 2022. Ver <http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/idDep/13/id/157>

diretrizes para que projetos e ações tomem forma e se transformem em realidade. O protagonismo da comunidade escolar é o grande diferencial nesta construção, onde cada segmento fez suas contribuições e conduções propositivas que desencadearam na consolidação de ações e programas já existentes e na demanda de novos.

A cidade possui programas e ações próprios que buscam a garantia do acesso e permanência das alunas e alunos que compõe o universo da rede municipal, programa de apoio ao estudante (PAE), como entrega anual do uniforme e kit escolar aos alunos do ensino fundamental, programa “Escola Comunidade” que abrange o Mais Educação e Escola Aberta, programas de formação continuada de professores que incluem bolsa de pós-graduação “lato sensu” e “stricto sensu” e escola em movimento e um computador por professor.

O Programa de Apoio ao Estudante (PAE) tem por objetivo garantir o acesso e a permanência do estudante no meio escolar. Dentre as ações do programa que foi criado em 2009, está a entrega anual de material e uniforme escolar para todos os alunos regularmente matriculados no Ensino Fundamental. Além de preocupar-se com as questões de aquisição do uniforme e material escolar propõe-se também a visualizar parcerias que estimulem o convívio social. Em conjunto com outras secretarias, a Secretaria de Educação, prima pela formação e implementação dos Grêmios Estudantis nas escolas municipais. Para tanto, é dado todo o suporte necessário aos estudantes a fim de participarem da criação de estatutos aos grêmios estudantis. Este processo de eleições é acompanhado, através de projetos que buscam preparar os jovens, através de uma consciência transformadora, como proposta de analisar e refletir não somente a comunidade escolar, mas de dar a esses educandos a capacidade de compreenderem o meio social em que vivem.

Apesar da entrega de uniformes e material escolar ter um cunho assistencial em especial aos educandos com menor poder aquisitivo, a mesma, dentro do programa está vinculada ao princípio constitucional da igualdade de condições de acesso e permanência na escola. A entrega e uso do uniforme estão regulamentados na Lei nº 5513/10.

“Uma cidade educadora e acolhedora que olhe para a educação dos seus jovens além do espaço físico da escola e que integre a escola e a comunidade é o objetivo do programa escola comunidade”, foi o discurso do secretário de educação

à época da implantação do programa. O programa é constituído por dois programas federais aderidos pela prefeitura: Mais Educação e Escola Aberta.

A Escola Aberta funciona em seis escolas que fizeram adesão ao programa. Oferecem atividades nos finais de semana contando com a parceria de oficinairos da própria comunidade.

O programa Mais educação está implantado nas 42 escolas fundamentais. Espaços na escola e na comunidade são organizados para atender alunos em turno inverso, com uma carga horária mínima de 7h diárias. O desafio que está posto é de atender os alunos na perspectiva da educação integral e não apenas na ampliação da jornada escolar. Entretanto, para a educação integral se tornar realidade é necessária a ampla discussão com a rede municipal sobre a organização curricular e de políticas que precisam ser implementadas para a garantia da qualidade nesta perspectiva.

Ambos os programas que fazem parte do Programa Municipal Escola Comunidade, recebem recursos do governo federal para a manutenção, ficando o município atrelado as liberações destes para seu pleno funcionamento. Como forma de garantia da implementação destes o município faz um acompanhamento direto através da secretaria municipal de educação investindo recursos próprios sempre que necessário.

A formação continuada de professores, além de contemplar a formação continuada em serviço, oferece aos professores e agentes de apoio da rede municipal que atuam em escolas fundamentais e infantis, bolsas de estudos em universidade local para a realização de cursos de pós-graduação “lato sensu” e “stricto sensu”, além da articulação e mobilização de formação inicial através da plataforma de formação do governo federal – Plataforma Freire. Estes programas de formação são decorrentes do Plano de Carreira dos professores e agentes de apoio o qual prevê que o município deve possibilitar que os profissionais realizem capacitação, qualificação e aperfeiçoamento.

Percebe-se que a maioria dos programas municipais estão articulados a programas do governo federal tendo no PAR o grande motor da implementação das ações. O Plano de Ações Articuladas do Município foi construído em 2008, ao assumir o governo a gestão, reeleita em 2012, encontrou um planejamento que não condizia com a realidade do município, solicitando o Ministério da Educação a possibilidade de reformulação. Aprovada a reformulação, a secretaria teve

pouco mais de um mês para esta ação, sendo organizada uma equipe local para fazer o planejamento. A base das ações e subações do PAR estão apoiadas na questão da infraestrutura, demanda recorrente da população nos meios de participação do município.

O município de Canoas, nos últimos anos tem ampliado o processo de participação social na constituição de políticas. O Orçamento Participativo (OP) tem sido um grande instrumento no fortalecimento dos canais de participação mobilizando a sociedade canoense na definição de prioridades de investimento em diferentes áreas, com destaque para a educação, a qual tem sido destaque na projeção das demandas pelas comunidades. Para Santos (2002), o OP:

[...] procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento. (SANTOS, 2002, p. 466).

As plenárias de serviço, outro espaço de participação da comunidade, compreende a manifestação do povo mediante a apresentação do balanço das ações em um determinado período. A Prefeitura na Rua, a qual tem frequência semanal, é outro espaço que tem propiciado a participação da sociedade que apresenta demandas e necessidades individuais ou coletivas. Estes entre outros canais de participação demandam a formulação de ações e em algumas situações políticas.

O formato utilizado pela prefeitura para dar conta das demandas apresentadas no coletivo dos instrumentos de participação é o Plano de Metas de Canoas⁸ que está estabelecido em quatro áreas temáticas, dez programas, 50(cinquenta) ações e metas semestrais, sendo a educação representada através do programa “Canoas mais confiante no futuro”. Este programa prevê ações que buscam a qualidade da educação através de dois eixos estruturantes: ampliação da infraestrutura física e tecnológica das escolas e ampliação da educação em turno integral.

⁸ O Plano de Metas é um conjunto de programas a ser desenvolvido de 2013-2016. Os dez programas que norteiam a gestão visam uma Canoas Mais Confiante no Futuro, Mais Saudável, Mais Protegida, Mais Reconhecida, Mais Desenvolvida, Mais Inclusiva, Mais Acolhedora, Mais Conectada, Mais Participativa e Mais Transparente.

Quadro 2.2 – Metas educação

<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do turno Integral e Escola Comunidade para 8 mil alunos
<ul style="list-style-type: none"> • Construção de 16 escolas de Educação Infantil, substituição de 5 escolas de madeira por prédios de alvenaria e continuidade do PAE – Programa de Apoio ao estudante(Uniforme e Kit Escolar)
<ul style="list-style-type: none"> • Um computador por professor e implantação de uma sala digital por escola

Fonte: Site Prefeitura Municipal de Canoas

Para cada meta são previstas ações que viabilizem a efetivação da mesma. Através dos gerentes de programas, que estão vinculados a uma secretaria de monitoramento é realizado o monitoramento do andamento das ações que são pautadas para a Secretaria Municipal de Educação, a qual vincula grande parte da gestão ao cumprimento destas metas. Ao secretário é dada a demanda da ação para cumprir as metas que por sua vez delega aos sujeitos que atuam na secretaria o papel de executor de ações para garantir resultado no cumprimento das metas. Ao gerente cabe fiscalizar e monitorar a execução das metas. O próprio termo gerente, já preconiza um modelo de gestão gerencial na busca da efetivação de resultados.

A gestão gerencial vem trilhando caminhos desde a Reforma do Estado nos anos noventa, onde se configurou como nova prática da administração pública inspirada na administração empresarial. Eficiência e resultados são produtos deste modelo, necessitando de mecanismos de controle para medir a eficácia. Azevedo (2002) aponta que o modelo de gestão gerencial tem como contraponto o aumento dos controles centralizados. Com a implantação da gestão gerencial, este controle centralizado deixa de ser no processo e passa a ser no resultado (PERONI, 2003).

O formato institucional que está posto neste modelo gerencial contrapõe experiências participativas no âmbito da democracia quando o resultado passa a ser o principal objetivo na gestão. Nesse sentido, Comerlato (2013, p.112) nos aponta que “o gerencialismo surge em contradição ao processo de democratização da sociedade e, na educação, à gestão democrática.” Mesmo que a gestão democrática seja um princípio na gestão, quando adotado este modelo no viés do que dita o mercado, esta perde seu sentido original, como nos aponta Wood (2006

apud Malanchen 2007, p.08) ao dizer que “quando a prática humana se torna mercadoria, desaparece a democracia entendida em seu sentido original”.

As metas municipais, que são metas de governo para a educação, são focadas em determinados eixos que se apoiam no cenário atual das políticas educacionais brasileira, no caso mais específico o Plano de Metas Compromisso todos pela Educação e Plano de Desenvolvimento da Educação e são balizadas quase que na totalidade mediante a adesão a programas e políticas do governo federal, com a garantia de financiamento, como aponta o quadro abaixo:

Quadro 2.3 – Programas do Governo Federal desenvolvidos em Canoas/Educação

Caminhos da Escola Transporte Escolar Acessível	Proinfância
Educação Quilombola	Estrutura - Quadras Escolar
Escola Acessível	Proinfo
Livro Acessível	Plataforma Freire
Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)	PDDE Interativo
Programa Escola Aberta	PSE e SPE
Programa Mais Educação	Atleta na Escola
Programa Federal Sala de Recursos Multifuncionais - Atendimento Educacional Especializado	Proeja FIC
Programa Nacional da Biblioteca Escolar (PNBE)	BPC na Escola
Programa Nacional do livro Didático (PNLD)	Programa de Frequência Escolar Bolsa Família
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	PRONATEC EJA

Fonte: Dados da Secretaria de Educação - Maio/2014.

Os recursos financeiros liberados pelo Ministério da Educação, através do Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para estes programas ocorrem através de três tipos de assistência, conforme Cruz (2009). Assistência financeira direta, onde o FNDE adquire e distribui os recursos como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo) e Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE), assistência financeira automática que ocorre pelo repasse direto em conta corrente específica mediante pleito, mesmo que simplificado, por parte dos municípios ou escolas. Pode ser legal ou constitucional, a exemplo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o salário educação e assistência voluntária a qual é uma transferência que ocorre, por meio de convênios, para o financiamento de projetos educacionais e depende de inúmeros fatores técnicos e políticos para sua operacionalização, o caso do PAR.

Exceto na assistência automática, quanto do aspecto institucional, as outras assistências induzem aos municípios e estados a adoção das políticas federais. De acordo com Cruz (2009, p.270):

O fato é que o FNDE, ao operar a maior parte dos recursos da educação voltados à função redistributiva e supletiva da União em relação aos estados e municípios, termina por condicionar o financiamento ao definir as prioridades de projetos em âmbito federal, em geral induzindo a implementação de políticas nos sistemas estaduais e municipais compatíveis com a concepção hegemônica nas ações do governo federal.

Fica evidente que a adesão a muitos dos programas do governo federal, nos moldes propostos, estão, além de compartilhar das políticas educacionais vigentes, fortemente ligados à necessidade do município de obter recursos para a efetivação das mesmas. O financiamento da educação precisa ser ampliado considerando a capacidade do município de pensar e construir as políticas educacionais, não apenas executar. Barroso (2002) acredita que um Estado atuante não é aquele que defende uma administração estatal burocrática e centralizada, mas sim, aquele que favorece e cria mecanismos para ampliar a participação dos indivíduos nas discussões de cunho social propiciando “uma revitalização do poder local enquanto espaço e estrutura privilegiada de intervenção social” (Barroso 2002, p. 188).

Há que se considerar os avanços nas políticas educacionais que vem sendo construídas no município, busca de qualidade estrutural para as escolas no intuito de propiciar ambiente em condições de aprendizagem e de trabalho, ampliação da rede escolar infantil como forma de garantia do acesso das

crianças ainda na primeira infância, ampliação do tempo de permanência da criança na escola de forma gradativa, políticas afirmativas inclusivas no âmbito da diversidade, canais efetivos de participação, entre tantos outros programas e ações que se constituem na premissa do direito à educação. Desta forma “o essencial a se considerar é que, se o fim a alcançar é o homem como sujeito, a maneira e os métodos utilizados precisam ser coerentes com esse fim” (PARO 2010, apud COMERLATO, 2013 p. 151). Ou seja, para consolidar a qualidade social da educação a participação social deve na implementação das políticas como nos aponta Sarmiento (2000) fortalecer as suas bases locais,

[...] para se construir condições de opção e colaboração, o município precisa fortalecer as suas bases locais. Precisa começar envolvendo as escolas, as lideranças e a comunidade na discussão dos problemas do município, organizando um Conselho Municipal de Educação de forma democrática, para a partir daí construir o Plano Municipal de Educação, com prioridades, definição de recursos. Esse processo é a base para articulação com o Estado e a União com vistas à colaboração necessária. Como um processo político, exigirá negociação para superação de conflitos e diferenças ideológicas (SARMENTO, 2000, p. 32).

Nessa premissa, é importante salientar que sem um amplo debate da formulação e implementação das políticas na esfera municipal, ficamos atrelados apenas a constituição de ações e programas balizados no contexto das políticas federais, limitando o município no seu planejamento e execução, ficando exposto ao gerencialismo, que nos inflama diante de um modelo de gestão o qual busca constituir-se de forma democrática, mas tem as bases no modelo neoliberal, gerido “pela lógica do gerenciamento de mercado com o objetivo de otimizar resultados pelas políticas educacionais a partir de sua eficiência e eficácia, buscando assim a qualidade total” (FERNANDES; OLIVEIRA, 2009, p.66), o qual tem como ponto fundante o resultado, o produto e não o processo. É o que Saviani chama de “pedagogia de resultados”, onde os processos educacionais se ajustam a demanda do mercado (SAVIANI, 2000).

Levar a termo estes preceitos é um grande desafio, assim como tem sido a constante busca pela universalização e democratização da educação na rede municipal.

3 O DIAGNÓSTICO: tecendo o caminho para o projeto de intervenção

O diagnóstico é uma palavra muito utilizada na área médica, em educação esta prática tem sido utilizada como procedimento para apreender as potencialidades e fragilidades educacionais considerando sua complexidade e movimento e que, portanto, a priori, não esta dada, acabada, pois se completa na sua historicidade. E é nesta perspectiva que a pesquisa diagnóstica, base para a construção do projeto de intervenção, foi realizada, não se limitando apenas a uma análise técnica, mas sim a um processo de participação que subsidia este estudo de natureza qualitativa.

A pesquisa-ação é o método utilizado para olhar reflexivamente e apropriar-se da realidade vivenciada, em um movimento de observação participante, visto que a mesma seria aplicada em um espaço onde a pesquisadora é parte do contexto estudado e vivencia todos os processos ali investigados. Segundo Brandão (2006):

Conhecer a sua própria realidade. Participar da produção deste conhecimento e tomar posse dele. Aprender a escrever a sua história de classe. Aprender a reescrever a História através da sua história. Ter no agente que pesquisa uma espécie de gente que serve. [...] pretende ser um instrumento a mais de conquista popular (BRANDÃO, 2006, p.11).

Enquanto agente que atua no espaço pesquisado, ao mesmo tempo em que observo sou participante e imersa no contexto questiono minhas próprias percepções num movimento de ação-reflexão coletiva.

A pesquisa-ação, como nos aponta Thiollenti (2005.p.16):

[...] é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

O projeto de intervenção, objeto principal do curso de Mestrado Profissional, impulsiona para esta premissa da pesquisa-ação, onde existe uma mediação entre a pesquisa e a ação em que “a participação das pessoas implicadas nos problemas investigados é absolutamente necessária” (THIOLLENT, 2005, p. 17).

A investigação de como acontecem às práticas de gestão na Secretaria Municipal de Educação de Canoas iniciou com o intuito de conhecer a percepção dos sujeitos envolvidos na gestão, com vistas à compreensão dos

problemas vividos e das possibilidades de mudança. Foi realizada através de encontros e participação de movimentos internos com diretores, gestores das unidades, gerentes de equipes e equipes de apoio e administrativa, os quais atuam neste espaço e são responsáveis pela análise e execução de políticas, programas e ações em educação no município. Ressalto que como sujeitos atuantes no contexto da gestão, enfrentamos desafios permanentes na execução das políticas e ações. Seguindo uma lógica estrutural hierárquica, nos limitamos a executar o que nos é solicitado. Assim, as limitações de nossas ações nos imergem em um fluxo diário nos impedindo de ampliar os debates e discussões. Diante disso, surge a necessidade de no coletivo nos apropriarmos desta realidade e produzir conhecimentos capazes de transformar em ação os problemas vivenciados.

Buscando registrar estas percepções e conhecimentos produzidos, utilizei o diário de campo como instrumento de registro. O diário de campo é um instrumento de registro e reflexão e que compõe juntamente com a observação participante técnicas específicas da pesquisa-ação. De acordo com Lima (2007), este instrumento: “[...] é uma fonte inesgotável de construção, desconstrução e reconstrução do conhecimento profissional e do agir através de registros quantitativos e qualitativos” (2007, p. 03).

O diário também tem por função revelar a trajetória da pesquisa, os caminhos que são trilhados na tentativa de apreensão do que está sendo investigado. Segundo Minayo (2002), quanto mais anotações tiver o diário, maior será o auxílio no momento das análises do objeto estudado. Assim, situações vivenciadas, depoimentos e observações que evidenciam os processos formativos, a organização e planejamento nas conversas com setores, nas participações das reuniões de diretorias e nas vivências que surgem no contexto diário das atividades são as guias que compõe o processo de investigação. Importante ressaltar que estas guias são estratégias necessárias para obter informações em diferentes espaços, mesmo sendo com os mesmos grupos, procurando assim ampliar as diferentes possibilidades de manifestação das falas das gestoras e gestores.

A análise documental, que é uma busca de registros no contexto da Secretaria Municipal de Educação de Canoas, é outro instrumento de coleta de dados referente ao mapeamento das políticas e ações em educação desenvolvidas no município e a organização político-administrativa e pedagógica da SME. Esta

análise foi realizada com documentos da Secretaria de Educação, como o organograma, Proposta Político Pedagógica, documentos institucionais, entre outros possíveis de coleta de dados.

Para viabilizar e fomentar estas diferentes formas de observação, foi organizado um roteiro de discussão, com questões flexíveis, as quais serviram para iniciar um debate acerca do que nos propomos investigar e subsídios para coletar e analisar as falas. Este roteiro é fruto das constantes indagações que tenho feito enquanto gestora na secretaria de educação desde 2009 sobre como acontecem os processos de gestão que norteiam e implementam as políticas educacionais no município e das constantes discussões do tema com colegas que acompanho neste espaço de tempo. Importante ressaltar que estas questões servem apenas de “fio condutor” para iniciarmos as discussões, podendo surgir no decorrer dos encontros e espaços de observação outras dimensões possíveis de serem discutidas e investigadas.

A garantia do direito à educação, qual a concepção e como nos sentimos pertencentes nas funções que exercemos diante deste pressuposto constitucional, assim como, o que embasa nossas funções, como organizamos nosso trabalho e como está posto o planejamento e, em que momento este se dá entre as diferentes diretorias e sujeitos que a compõe, e por fim o que compreendemos como necessário para a organização da gestão interna da SME são as questões pertinentes para o início da conversa.

3.1 ENCONTROS E DESENCONTROS: as falas e discussões que se traduzem em diagnóstico coletivo

A abordagem da pesquisa-ação partiu da necessidade de realizar uma pesquisa na qual o diagnóstico fosse construído com a participação daqueles sujeitos que vivenciam as formas de gestão na secretaria de educação, e neste contexto, a própria pesquisadora. Neste sentido, o planejamento desta pesquisa foi flexível, sendo feitas adequações de acordo com as possibilidades individuais e coletivas.

A constituição do diário de campo, instrumento de registro utilizado nesta pesquisa, foi sendo delineada no decorrer dos encontros e conversas realizadas, sendo que em um dado momento foi necessário reorganizar o roteiro inicial, o qual serviu de fio condutor, conforme as discussões iam sendo

aprofundadas e o foco ganhava novas configurações. O roteiro de discussões ficou assim organizado:

- Concepção do direito a educação e sua relação com a gestão pública
- Conhecimento referente a Políticas públicas, programas, ações e meta no campo da educação municipal.
- Organograma da SME
- Projeto Político Pedagógica da SME
- Planejamento do trabalho coletivo no âmbito da SME

3.1.1 Dos sujeitos que compõe a história

No processo de investigação não foi realizada uma seleção de colaboradores com a pesquisa, mas sim foi feito um convite aos que quisessem participar de conversas em grupo ou individuais que teriam como objetivo a realização de um projeto de intervenção na secretaria de educação. Entretanto, foi necessário que enquanto pesquisadora e também membro orgânico deste processo, que eu rompesse “o esquema assimétrico de objeto e sujeito da pesquisa” (PAULO FREIRE apud BRANDÃO, 2006, p.52), onde discutimos o que precisaria ser pautado ainda no convite para se inserirem como sujeitos participantes da pesquisa.

Foram realizados encontros com as diretorias, participações em reuniões internas e abordagens com grupos de colegas, assim organizados.

Quadro 3.1 – Atividades desenvolvidas

ATIVIDADE	QUANTIDADE
Encontro com diretorias	0
Participação em reuniões	6
Abordagens com grupos de colegas	3

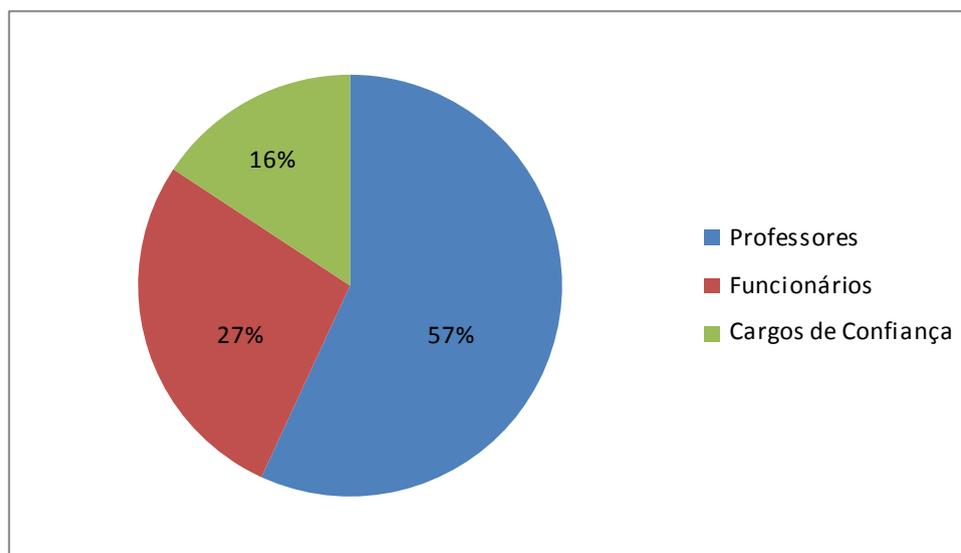
As profissionais e os profissionais que atuam na secretaria de educação possuem diferentes formações, são de diferentes quadros do funcionalismo e ainda temos os que atuam com nomeação em cargo de confiança. Somos, portanto, diferentes não só como sujeitos constituídos, mas também em nossas experiências

diversas, como podemos observar na figura 1, a qual apresenta um gráfico com os recursos humanos da secretaria.

Como podemos observar, a maioria dos sujeitos que atuam na Secretaria de educação são professores, os quais prestaram concurso para assumir a docência. Os funcionários do quadro geral se referem àqueles que prestaram concurso para outras áreas, como motoristas, operários, capatazes e auxiliar administrativo.

Os Cargos de Confiança são em menor número e pertencem às áreas do Direito, Educação, Arquitetura e alguns com Ensino Médio.

Figura 3 – Gráfico Recursos Humanos/ SME



Fonte: Diretoria Administrativa/SME – junho/2014.

Os dados acima apontados foram referência no momento da análise do diário de campo, instrumento utilizado para registrar as falas destes sujeitos, pois apontam de que lugar eles falam, suas experiências e funções no âmbito das ações que compõe a gestão educacional no município.

Contudo, ressalto que durante o processo de investigação, participaram efetivamente 68 servidores dos 102 que compõe o quadro de funcionários da secretaria. Destes servidores 58 são do quadro efetivo e 10 são cargos de confiança. Estes números são decorrência da participação voluntária dos profissionais de cada diretoria.

3.1.2 A organização da secretaria de educação

Secretaria de educação conta com a seguinte estrutura: Secretário de Educação, assessorado por uma Secretária Adjunta Pedagógica e uma Secretária Adjunta de Gestão. A seguir, encontram-se as Diretorias Pedagógicas, de Educação Infantil, do Ensino Fundamental, de Educação Inclusiva, de Administração e a de Infraestrutura. Cada Diretoria está composta por Unidades e Equipes responsáveis pela organização e execução das funções pertinentes as referidas diretorias.

Quadro 3.2 – Funções das diretorias

<p>DIRETORIA PEDAGÓGICA tem como atribuições assessorar o Secretário, Diretorias e demais integrantes da equipe da SME; coordenar o processo pedagógico de ensino-aprendizagem da rede municipal; planejar o desenvolvimento de atividades e projetos que garantam o acesso, a permanência e a efetiva aprendizagem dos educandos e promover atividades de formação e capacitação dos trabalhadores em educação;</p>
<p>DIRETORIA DE O ENSINO FUNDAMENTAL assessorar as escolas na organização pedagógica e acompanhamento da aprendizagem, construção de regimentos, projetos políticos pedagógicos e planos de estudos, organização de reuniões e conselhos, atendimento aos pais, encaminhamentos de alunos e outras atividades de planejamento. Esta diretoria tem ainda a atribuição de implementação dos programas Mais Educação e Escola Aberta. É responsável pela educação de Jovens e adultos e educação Profissional. A autorização de credenciamento de escolas fundamentais municipais, também é atribuição desta diretoria.</p>
<p>DIRETORIA DE INCLUSÃO Implementar e criar políticas de escola inclusiva, assim como o acompanhamento do atendimento a alunos com deficiência, gestão do Centro de Capacitação Inclusiva (CEIA), seleção e acompanhamento dos estagiários de inclusão.</p>
<p>DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA é responsável pelas obras de</p>

<p>escolas, reformas em geral, equipar e mobiliar escolas, transporte escolar e transporte interno da SME.</p>
<p>DIRETORIA DE EDUCAÇÃO INFANTIL tem como atribuição assessorar as escolas na organização pedagógica e acompanhamento do desenvolvimento infantil, construção de regimentos, projetos políticos pedagógicos e planos de trabalho, organização de reuniões, atendimento aos pais, encaminhamentos de alunos e outras atividades de planejamento. Esta diretoria ainda é responsável pela matrícula de crianças nas escolas infantis</p>
<p>DIRETORIA ADMINISTRATIVA tem como responsabilidade a gestão de recursos humanos, gestão financeira e gestão compartilhada, gestão e acompanhamento do PAR, prestação de contas, matrículas de alunos, entrega de uniformes e merenda escolar.</p>

Fonte: Diretoria Administrativa/SME

O quadro acima demonstra a distribuição das funções de cada diretoria. Para a realização das atividades, cada diretoria tem gestores de unidades, gerentes de equipes e profissionais que atuam nessas unidades e equipes. Os gestores de unidades podem ser funcionários do quadro, os quais recebem Função Gratificada (FG) ou Cargos de Confiança (CC). Exercem a função de gerentes de equipe, somente funcionários, os quais também recebem função gratificada. Os funcionários que não recebem função gratificada tem sua carga horária reduzida de quarenta horas para trinta horas.

Faço aqui essa consideração, por entender que é importante demonstrar as relações de trabalho que se estabelecem neste espaço. Muitas vezes mesmo realizando atividades comuns, temos funcionários que recebem um salário maior por serem considerados como chefias. Outra consideração importante, é que temos professores exercendo função meramente administrativa, não tendo nenhum vínculo com o pedagógico, para o qual prestaram concurso público.

3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: da análise de conteúdo ao diagnóstico

Para a realização da análise da coleta dos dados (falas) registrados no diário de campo, foi utilizada a análise de conteúdo, na qual Bardin (2008) aponta que esta, enquanto método torna-se um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Acrescenta ainda que ao utilizar a análise de conteúdo o pesquisador busca por “mensagens obscuras que exigem uma interpretação, mensagens com duplo sentido cuja significação profunda só pode surgir depois de uma observação cuidadosa ou de uma intuição carismática (2008, p. 31)”.

Neste contexto, foram realizadas as três etapas definidas por Bardin, para proceder a uma análise: a pré-análise, exploração do material e tratamento de resultados.

1. Pré-análise: Nesta etapa foi realizado o que Bardin denominou “leitura flutuante”, onde elencamos as falas nortedoras; recorrentes nos registros do diário de campo.
2. Exploração do material: Aqui foi feita a categorização, tendo como fio condutor as pautas propostas, onde os dados mais brutos foram organizados.
3. Tratamento de resultados: Após fazer as categorizações, foram identificadas as falas dos sujeitos de pesquisa que mais se repetiram, ou que se configuravam numa mesma expressão de ideias.

O sistema de categorias ficou assim definido:

Quadro 3.3 – Sistema de categorias

<p>1 Concepção do Direito a Educação</p> <p>Esta categoria busca evidenciar quais as concepções que os sujeitos participantes da pesquisa possuem sobre “O direito à Educação” e se estes se veem como agentes na consolidação destes direitos.</p>
<p>2 Políticas Públicas, Ações e Metas</p> <p>Esta categoria procurou analisar se os sujeitos participantes da pesquisa têm conhecimento das políticas públicas, ações e metas educacionais que circundam a gestão da educação no município e quais suas considerações acerca destas.</p>

<p>3 Planejamento</p> <p>Esta categoria procurou identificar se é feito o planejamento das ações e como ele acontece</p>
<p>4 Projeto Político Pedagógico</p> <p>Esta categoria surgiu mediante a constatação de falas que diziam que a secretaria não tem um PPP. Foi criada justamente, por ter surgido como uma grande dificuldade da organização da gestão.</p>
<p>5 Gestão</p> <p>Esta categoria abarca o que pensam os sujeitos pesquisados sobre a gestão no contexto da SME.</p>

Ao discorrer a análise que segue, ressaltamos que registramos a linguagem de maneira informal, procurando privilegiar a íntegra da fala dos sujeitos pesquisados, os quais são identificados aqui por Gestores (G).

3.2.1 Análise de documentos: em busca de um referencial para iniciar a conversa

No levantamento e tratamento do material pesquisado na pesquisa-ação, optou-se pela ordenação de dados de forma objetiva e dinâmica. O primeiro instrumento analisado foram os documentos da secretaria de educação: o organograma e o Projeto Político Pedagógico. Esses documentos foram analisados juntamente com o coletivo dos sujeitos participantes da pesquisa nos encontros realizados: suas impressões, reações e perspectivas acerca deste tema foram também registradas no diário de campo, o qual aparece como o segundo instrumento, e o mais importante, pois no diário foram registradas todas as discussões realizadas nos encontros coletivos, individuais e das reuniões internas, bem como apreensão do que ouvi e discuti enquanto pesquisadora participante deste processo. Desde o início este instrumento me acompanhou aonde cada detalhe, sentimento, apontamentos, falas, discursos, foram registrados no diário, corroborando com o que diz Minayo (2002, p. 63) “quanto mais rico for em anotação o diário, maior será o auxílio que oferecerá à descrição e a análise do objeto estudado”.

Inicialmente foi feita uma leitura preliminar, na qual foi possível uma revisão e organização dos escritos. Neste processo foram também ressaltadas as questões e falas recorrentes que mais apareceram nos registros. Dessa forma, foi organizado um instrumento de análise dos dados baseada na análise de conteúdo, metodologia proposta por Laurence Bardin (2008).

Para poder entender como acontecem os processos de gestão na secretaria de educação, selecionei dois documentos que seriam utilizados como suporte nas conversas informais e as realizadas nos encontros durante a pesquisa. São eles o organograma e algumas construções do Projeto Político Pedagógico da SME. Ressalto que a análise destes documentos foi feita no coletivo dos encontros realizados durante a pesquisa.

O organograma da secretaria de educação, refeito em fevereiro de 2013, onde foi acrescentada uma diretoria e algumas novas funções, baseia-se no modelo estrutural vertical, sendo apontadas apenas as funções de chefia em diferentes níveis, não aparecendo no desenho os outros sujeitos ou funções que compõe a gestão. É um documento pouco conhecido pelos participantes e que gerou algumas discussões quanto do significado deste. Nestas discussões coletivas surgiram algumas ideias como: *“E se tivéssemos um funcionograma onde as funções de todos aparecessem? (G1)”* ou ainda como nos aponta G2: *“Ele podia ser linear, um organograma linear interno, que não se preocupasse com a hierarquia, mas como as funções se entrelaçam e acontecem”*. A fala do G9 corroborou com as anteriores e ampliou para a necessidade de analisar de forma mais significativa esta estrutura existente, quando diz: *O nome da diretoria não condiz com o que realmente dá significado a ela. Como pode a diretoria ter o mesmo nome da unidade desta mesma diretoria?*

O organograma é uma espécie de diagrama usado para representar as relações hierárquicas em uma instituição. Parte da teoria da administração e identifica um modelo de gestão empresarial burocrática. Na SME o organograma identifica parte dos sujeitos que atuam na secretaria, sendo somente as funções de chefia. Por ter a característica vertical, não transmite a ideia de comunicação e de relações entre os setores. Libâneo(2004, p.127), nos diz que *“o organograma nos mostra as inter-relações entre os diferentes setores e funções de uma organização ou serviço”*, refletindo a concepção de organização e gestão.

Desta forma, é importante ressaltar que a leitura e análise coletiva deste documento foram relevantes na medida em que possibilitou diagnosticar que os sujeitos gestores da SME não se identificam diretamente com o desenho proposto neste modelo e apontam para a necessidade da constituição de um novo modelo que tenha significado para os mesmos, o que ficou como uma das ações de nossos encontros para o segundo semestre.

A análise do documento preliminar do Projeto Político Pedagógico da SME não gerou diferentes discussões das acima expostas. Quando apresentado o documento, muitos dos diferentes grupos desconheciam que ele existia. Este documento preliminar do PPP foi uma construção feita em 2011, mas que não chegou a ser discutido e aprovado. Dessa forma, ao analisarmos este documento, percebemos que este não caracterizava um projeto de gestão, não identificava algumas diretorias e não contemplava a diversidade e inclusão. As falas abaixo descritas expõem a fragilidade da construção inicial deste documento:

“Temos PPP? (G3)”, esta foi uma fala que surgiu assim que começamos a conversar sobre Projeto Pedagógico. Muitos que ali estavam não trabalhavam na SME na época que começamos as discussões. A importância deste documento foi refletida na fala de muitos onde apontavam que: *“Falta um norte, fazemos as coisas pelo que acreditamos que temos que fazer (G4)”*; *“Não tem um documento específico que fale da linha desta gestão, das funções (G1)”*. Para nós a falta deste documento nos impõe a fazer a gestão na secretaria de forma empírica, sem uma discussão pedagógica para orientar nossas ações. As colocações, *“Podemos construir um tendo este como base, ficar sem é pior (G5).”* E *“O que a Dio (Diovane) escreve no caderno pode servir de elementos para o PPP e tem coisa neste caderno (G6)”* demonstra que a urgência na construção deste documento pode acarretar um resultado que não tenha muito significado para todos, pois precisa ser um processo e contemplar um amplo debate.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que a secretaria de educação não tem um Projeto Político Pedagógico e que esta é uma deliberação dos gestores que atuam nas diferentes esferas: a de construir uma PPP. Não discutimos acerca desta construção, mas o coletivo que participou dos encontros pontuou a necessidade de voltarmos a discutir partindo do que temos e avançarmos neste sentido.

3.2.2 Dos encontros e das falas: análises dos discursos

Na análise das falas dos sujeitos que participaram da pesquisa, mediante os apontamentos feitos no diário de campo, percebe-se que os gestores participantes da pesquisa têm a compreensão de que o direito não está ligado apenas ao acesso, pontuações estas que aparecem em algumas falas como: G6 - *“Não basta ter escola, construiremos escolas. Tem que ter qualidade, professores bem preparados e infraestrutura.”* Percebe-se nesta fala que o direito à educação é compreendido no que traduz o marco legal, que não é direito só ao acesso, não é só todos na escola. G7 - *“O direito não é só matrícula. E depois?”* Nesta perspectiva, o direito à educação pressupõe o papel ativo e responsável do Estado, o qual precisa prever além do ingresso da criança, jovem, adulto ou idoso condições igualitárias de permanência e sucesso em suas trajetórias. Quando G2 fala que *“A matrícula é fácil de dar, o difícil é oferecer as condições reais de aprendizagem”*, fica clara a concepção que o direito tem a ver com a trajetória.

Mesmo com esta perspectiva demonstrada nas falas relatadas, o marco legal não foi em nenhum momento discutido. Conhecer a natureza jurídica deste preceito é fundamental para quem está à frente das políticas e ações na área educacional, pois agrega algumas exigências de ordem administrativa, pedagógica e técnica na formulação e execução das políticas (MEC, 2007, p.32).

A educação como direito está posta em nossa legislação nacional na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Ainda no documento referência da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2014, estes aportes legais são bases na elaboração das proposições e propostas nos eixos, em especial no eixo IV o qual trata da *“Qualidade da educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem”* (BRASIL, 2012). Diante disso, pensar em gestão pública da educação nos sistemas de ensino precisa necessariamente considerar o que apontam os marcos legais no que tange ao direito à educação.

Nos apontamentos realizados observei que o conhecimento das políticas públicas, ações e metas da educação municipal estão ligadas à diretoria que atuam. Trazem, porém, em suas falas e vivências *“queixas”* por não participarem da

construção das ações e metas, de apenas as executarem, apontando assim para a necessidade de um planejamento coletivo envolvendo todas as diretorias.

No âmbito do planejamento, o grupo pesquisado entende que este é imprescindível para garantir a qualidade das ações. Reconhecem que o planejamento não é feito com frequência e que as ações são realizadas pelas demandas que surgem, reflexões que podem ser observadas nas falas a seguir: G8 - *“Fazemos reuniões, mas para ver o que precisamos fazer amanhã”* ou como aponta G9 - *“Planejamos algo e vem uma demanda e abandonamos tudo que tínhamos planejado.”* A fala que expressa a falta de um planejamento e que foi repetidas algumas vezes em nossas conversas foi: *“Planejamos conforme a demanda”* (G10).

O planejamento precisa compor os pressupostos da gestão democrática, o qual deve ser participativo e construído com o coletivo, segundo algumas afirmações de G11 - *“Uma gestão democrática deve ter como base o planejamento e a participação, daí o comprometimento”* e *“Tudo que fazemos com a participação de todos tem resultado positivo. Participação não só para executar, mas para planejar também”* (G12).

Pensar o planejamento no âmbito das ações da SME, não se trata de propor um planejamento burocrático evidenciando fases, etapas e datas, mas sim como nos aponta Gandin (2008, p.1):

É fundamental pensar o planejamento como uma ferramenta para dar mais eficiência à ação humana. É claro que é uma ferramenta de organização, de decisão. Não é, por exemplo, uma ferramenta para a execução de alguma tarefa material, como a faca o é para cortar batatas. Mas o princípio é o mesmo: assim como a faca auxilia a tarefa de cortar batatas (sem ela seria muito mais difícil) o planejamento facilita as decisões e lhes dá consistência e auxilia na organização da prática.

O esforço coletivo enquanto sujeitos atuantes na secretaria, nos remete para a necessidade deste planejamento o qual pode nos ajudar nas tomadas de decisões e nos faça refletir coletivamente onde vamos e queremos chegar.

Ao abordar como a gestão está delineada na SME, apontam o esforço coletivo na efetivação de ações, políticas e programas que evidenciem a proposta de gestão que compõe a administração municipal.

Para o G8, *“Estamos todos empenhados em garantir a mesma linha da administração municipal, que é uma gestão para todos.”* Sendo ratificada pela

fala do G13, o qual menciona o objetivo principal da gestão: *“Ser gestor nesta administração implica em agir incansavelmente na busca do objetivo principal que é garantir qualidade na educação.”*

Contudo, existe uma recorrência nas falas que a gestão não é compartilhada internamente, comprometendo a mesma com a falta de diálogo e coletividade. As falas abordam estes apontamentos com muita clareza. *“Nossa diretoria depende de outras. Falta diálogo. É preciso compartilhar as ações e não apenas demandar”* (G7). A necessidade de desvincular a gestão pública da gestão empresarial também aparece nas falas: *“Educação não é empresa. Trabalhamos com outra lógica... outro tipo de resultado. Precisamos estar em rede para refletir nas escolas uma gestão democrática e participativa”* (G11).

Ao abordarmos a gestão e nos colocarmos como gestores, é preciso levar em conta o que este termo tem significado nos discursos atuais quando relacionado à educação. Este termo tem delineado discussões na literatura educacional, onde em dado discurso está ligado a gestão empresarial (Silva Junior 2002) e ou outros discursos voltam-se à ideia de um novo modo de administrar o qual traduz um movimento histórico e exige uma nova relação entre governantes e governados (Cury 2002). Diante disso, ao discutirmos o termo gestão e se somos gestores, apontamos para a necessidade de refletirmos acerca deste para maior compreensão do papel que exercemos.

Nessa perspectiva, apontamos que a formação interna e a consolidação de reuniões de planejamento são ações fundantes para a realização do trabalho no contexto da SME. *“Preocupamo-nos em fazer formação com as equipes, com os professores e aqui na SME não temos formação”* (G11) e ainda traduzem que é preciso encontrar um caminho quando G14 faz a interferência: *“Falta um instrumento de gestão. Tipo um fluxo, não sei bem. Penso que seminários mais frequentes podem nos ajudar.”* Com a formação interna e nos espaços de planejamento podemos discutir ampliar conhecimentos, trocar experiências, refletir e agir.

Pelas discussões realizadas nesse movimento de pesquisa-ação foi possível destacarmos cinco pontos de grande relevância traçando assim um diagnóstico da gestão na Secretaria Municipal de Educação: O planejamento coletivo e participativo não compõe efetivamente a rotina e estratégia de implementação das ações, programas e políticas, ele acontece no momento em que aparecem as demandas,

sendo necessário constituir espaço de planejamento; é necessário consolidar uma política de formação continuada dos diferentes sujeitos que compõem o quadro interno da SME no contexto da gestão; a construção de um Projeto Político Pedagógico da SME que será balizador nas ações e a necessidade de repensar o desenho da secretaria de educação (organograma), pois da forma como está posto não corresponde ao desenvolvimento da gestão, ou seja, não é significativo para os sujeitos que atuam na gestão, os quais não se sentem pertencentes no processo.

O processo de pesquisa-ação traz no seu bojo a relação da pesquisa e da ação, e não foi diferente na realização deste diagnóstico que utilizou esta metodologia. Brandão (2006) aponta que a pesquisa-ação, não tem a preocupação de explicar os fenômenos sociais após seu acontecimento, busca o caminho inverso, pois procura a aquisição do conhecimento durante o processo tido como de “transformação”.

Nessa perspectiva, no decorrer do processo de investigação, as discussões e conversas realizadas impulsionaram para a reorganização de algumas práticas internas na SME. Um bom exemplo foi a ocorrência de reuniões mais sistemáticas das diretorias, proposta de reuniões de trabalho onde cada diretoria apresenta as ações que estão desenvolvendo e em especial uma revisitação na PPP da SME, a qual após um primeiro ensaio de sua construção em 2011, não teria sido discutida novamente.

Contudo, é significativa a necessidade de darmos continuidade a este processo de discussão coletiva para construirmos uma proposta que possibilite ações possíveis no âmbito da gestão, as quais não sejam pontuais, mas que considerem na proposição de um projeto formativo que conceba o gestor enquanto sujeito que se constitui na reflexão de sua práxis.

4 JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE INTERVENÇÃO: ressignificando a gestão através da formação e construção do projeto político pedagógico da secretaria de educação

Os desafios da gestão no contexto da Secretaria Municipal de Educação são muitos, e o diagnóstico da pesquisa nos remete a propostas que sigam no viés da discussão e construção pelos sujeitos que compõe a estrutura de trabalho nesta secretaria, apontando assim, para um projeto de intervenção que continue agregando o mesmo processo de pesquisa e ação desenvolvido no diagnóstico, ou seja, um processo de construção coletiva e de transformações discutidas. Barbier afirma que na pesquisa-ação o pesquisador descobre que “não se trabalha sobre os outros, mas e sempre com os outros” (2002, p.14). Dando sentido assim, para que a intervenção seja realizada no contexto da pesquisa-ação.

As mudanças decorrentes do processo de pesquisa-ação já demonstram que é significativa a necessidade de darmos continuidade a este processo de discussão coletiva para construirmos uma proposta que possibilite ações possíveis no âmbito da gestão, as quais não sejam pontuais, mas que considerem na proposição de um projeto formativo que conceba o gestor enquanto sujeito que se constitui na reflexão de sua práxis.

Nesse contexto, o Projeto de Intervenção “*Ressignificando a gestão através da formação e construção do projeto político pedagógico da secretaria de educação*” tem como alicerce a formação dos sujeitos que atuam enquanto gestores na secretaria de educação, constituindo neste processo dois eixos: A formação dos sujeitos e a construção do Projeto Político Pedagógico, ambos no viés da garantia do direito à educação. Articulados entre si terão como premissa a qualificação das ações em gestão num processo dialógico e coletivo.

O objetivo geral do projeto é promover a formação interna na SME contribuindo com a qualificação dos gestores e com a construção coletiva do Projeto Político Pedagógico, sendo os objetivos específicos: realizar um seminário interno na SME; desenvolver um projeto formativo para qualificar a gestão envolvendo os três eixos: gestão, planejamento e políticas públicas, ações e metas; construir coletivamente o Projeto Político Pedagógico da SME no contexto da formação interna e contribuir para a reorganização da estrutura de gestão da SME.

4.1 O PROJETO DE INTERVENÇÃO: o caminho percorrido, reflexões e resultados

Este capítulo irá apresentar o projeto de intervenção, como foi desenvolvido e as reflexões teóricas que surgiram nas discussões. Primeiramente foi realizado o seminário interno como a primeira ação prevista e após iniciamos a formação interna com os temas de interesse que surgiram na pesquisa. No decorrer da formação, também foi organizado o grupo de trabalho do PPP e a construção do mesmo.

Estas ações serão apresentadas separadas, mas saliento que foram sendo desenvolvidas concomitantemente, pois se completavam.

4.1.1 Seminário Interno: a tecitura das ações no contexto coletivo

A primeira ação prevista para o projeto de intervenção versou sobre um seminário interno, contando com a participação efetiva de todos os sujeitos envolvidos na secretaria. O seminário foi planejado com os diretores e secretário de educação sendo dividido em duas etapas: Manhã: Abertura com todo o grupo e tarde: Organização de discussão por diretorias.

Na abertura com todo o grupo, foi dada a importância neste processo de participação com apresentações culturais que permitiu a participação dos presentes, através de músicas que remetiam à infância e ao meio musical do nosso estado. Este momento, não foi realizado como acaso ou para abrilhantar o seminário, mas sim com o conceito de “amorosidade” que em Freire, segundo Andreola (2000) deve ser pensada:

[...] sem esquecer as perspectivas da inteligência, da razão, da corporeidade, da ética e da política, para a existência pessoal e coletiva, enfatiza também o papel das emoções, dos sentimentos, dos desejos, da vontade, da decisão, da resistência, da escolha, da curiosidade, da criatividade, da intuição, da esteticidade, da boniteza da vida, do mundo, do conhecimento. No que tange às emoções, reafirma a amorosidade e a afetividade, como fatores básicos da vida humana e da educação (ANDREOLA, 2000, p. 22).

E, baseados nesse conceito, este momento inicial busca tecer uma teia onde as relações se pautem na amorosidade e no diálogo para que a “ação humana seja comprometida com o outro” (FREIRE, 1987).

A seguir o secretário de educação fez a fala inicial, apontando a importância deste momento onde a secretaria de educação parou para cantar, ouvir, discutir e construir. Apresentou algumas linhas norteadoras da secretaria de educação, acompanhado das secretárias adjuntas, pedagógica e de gestão, bem como as metas de governo para a educação municipal no ano de 2013 e 2014, na questão pedagógica e estrutural, fazendo um chamamento para que todos se sentissem incluídos e responsáveis neste processo.

Figura 4.1 – Abertura do Seminário Interno – 03/10/2013



Fonte: Jaqueline Oliveira – arquivo pessoal

O propósito desta fala inicial vem ao encontro do diagnóstico, o qual apontou que os sujeitos que atuam na gestão dentro da secretaria de educação não tinham muito claro todas as metas e políticas que estavam sendo desenvolvidas no âmbito da educação. Na verdade, não têm o interesse de apenas executar, querem ser protagonistas e para tal precisam conhecer a direção e os objetivos do que estão executando.

O protagonismo nos coloca como “co-participantes do processo no qual estão envolvidos” (OLIVEIRA, 2004, p.10) e amplia nosso comprometimento mediante o processo de participação. Ao mesmo tempo em que avançamos como sujeitos participantes, corremos riscos na condução deste processo que pode ser de

transformação ou de permanência no que está instituído. Sobre os riscos, Freire (2000, p.30), nos aponta estes como necessários quando no processo de participação e transformação da realidade ao dizer que “posso não saber agora que riscos corro, mas sei que como presença no mundo, corro riscos. É que o risco é um ingrediente necessário à mobilidade sem a qual não há cultura sem história”.

Ser sujeito no processo de participação implica necessariamente “no engajamento nos processos coletivos” (SILVA, 1988, p. 114). Assim, o resultado da pesquisa diagnóstica realizada que resultou no projeto de intervenção foi apresentado por mim aos colegas, que se identificavam nas falas e batiam palmas quando da apresentação do projeto, como forma de aprovação da proposta e de reconhecimento da sua participação na elaboração do diagnóstico.

A proposta de trabalho do turno da tarde, após o almoço coletivo, foi organizada ainda pela manhã, com orientações de como cada grupo poderia se organizar.

Foram apresentados quatro pontos para discussão, os quais são resultado das discussões feitas na fase do diagnóstico.

1. Como está organizada a diretoria: o real e o ideal, onde foi feito um estudo do organograma e organização de um funcionograma.
2. A importância do planejamento: Por quê? Para quê e como planejar?
3. A formação interna da SME: necessidades e possibilidades.
4. O PPP como documento norteador das práticas de gestão na SME: como organizar a construção.

Essa proposta de discussão no âmbito das diretorias buscou partir do micro para depois, em um segundo momento, trabalhar no macro (no contexto geral da SME), percorrendo um caminho de pertencimento, de maior possibilidade de participação e também de aprendizagem. Bordenave (1994, p.46) diz que: “Apesar de a participação ser uma necessidade básica, o homem não nasce sabendo participar. A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa”. E neste sentido, esta primeira ação corroborou para que cada sujeito, cada grupo pudesse contribuir no que delinear as próximas ações do projeto é como disse Freire (2001 p. 123) “é estar presente na história”.

Ao passar pelos grupos, percebi claramente que o momento estava sendo um espaço aberto de falas onde cada ponto discutido era contemplado com as experiências e vivências de cada um e do grupo como um todo.

Figura 4.2 – Seminário Interno – diretoria pedagógica



Fonte: Arquivo pessoal

Destaco a importância de valorizar o que os sujeitos já sabem, percorrendo uma práxis dialógica onde a participação se dá entre aqueles que compartilham suas ideias e experiências. Para Freire (1987 p.78) “Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão” e “a práxis que, sendo reflexão e ação verdadeiramente transformadora da realidade, é fonte de conhecimento reflexivo e de criação” (1987 p. 101). Assim se dá a práxis dialógica em Freire, a ação e reflexão não se dá sem a dialogicidade e nesta premissa é que organizamos este momento de partilha e discussão.

Cada diretoria organizou uma estratégia para documentar o que estava sendo discutido. Algumas escreveram no papel pardo e outras optaram por um colega realizar o registro em forma de relatório.

O resultado destas discussões foi compilado e nortearam as próximas ações as quais prosseguiram nesta relação de ação e reflexão e que decorro no decorrer do relatório das ações realizadas, fazendo uma relação com o

processo e referenciais teóricos que ajudam a compreender e nos instigam a refletir sobre e com o projeto de intervenção.

4.1.2 A formação continuada perfazendo o caminho das ações

Em educação, tratamos a formação continuada, voltada quase que especificamente para a formação docente e gestão escolar. Nesse sentido, aqueles que trabalham com o desenvolvimento das políticas educacionais, devem estar continuamente em processo de formação, neste caso, ao que se propõe este projeto de intervenção, a formação dos sujeitos que atuam na gestão educacional do município na Secretaria de Educação.

Freire, (1996, p.43) afirma que: “É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem é que pode melhorar a próxima prática”. Para Nóvoa (2002), a formação continuada se dá de maneira coletiva e depende da experiência e da reflexão como instrumentos contínuos de análise. Não se trata, portanto, de treinar ou capacitar. Ao abordarmos formação continuada no âmbito da SME consideramos as reflexões sobre as práticas mediante estudos e discussões no coletivo. Freire (1996, p. 24), destaca que a “reflexão crítica sobre a prática se torna uma exigência da relação teoria/prática sem a qual a teoria pode ir virando blábláblá e a prática, ativismo”.

No contexto da SME, temos atuando sujeitos de diferentes áreas, porém a grande maioria, professores que foram concursados para atuarem em sala de aula. Barbosa Junior e Souza nos dizem que:

A ausência de uma política de formação continuada dos educadores que trabalham na secretaria de educação, voltada para suas especificidades, o conduz a aprender praticando, sem que sua prática seja problematizada. Aprender as especificidades e demandas de uma secretaria fazendo é uma possibilidade muito rica, mas se a prática não for problematizada cria-se um movimento não praxiológico em que se reduz o sujeito da ação a uma coisa que faz coisas. E assim, desumaniza-se o humano (2013, pag.167).

Nessa premissa, estendo esta afirmação do autor a todos os sujeitos que atuam na secretaria. Sem uma política de formação, tornam-se apenas fazedores de coisas, que no dia a dia vão desenvolvendo seu trabalho sem a ação e reflexão necessária. Tornam-se práticos, pois não refletem o que fazem e nem decidem o que fazem. Contudo, é preciso pensar de que forma esta formação precisa

acontecer no cotidiano destes sujeitos, que trazem consigo suas experiências e vivências estabelecendo assim, um processo formativo que contemple a teoria e prática.

A formação destes sujeitos precisa ser diferente da capacitação, ou seja, apenas preparando a pessoa para enfrentar as situações de suas funções, ela precisa estar enredada numa teia que estabeleça o diálogo dos saberes e a possibilidade de pensar sobre as ações e como estas se delineiam no cotidiano de seu fazer.

Marin (1995) considera que:

[...] o uso do termo educação continuada tem a significação fundamental do conceito de que a educação consiste em auxiliar profissionais a participar ativamente do mundo que os cerca, incorporando tal vivência no conjunto dos saberes de sua profissão (1995, p. 19).

Paulo Freire em seu livro, “Extensão ou Comunicação” (1988, p. 27), vai dizer que “conhecer na dimensão humana, que aqui nos interessa, seja qual for o nível de que se dê, não é o ato através do qual um sujeito, transformado em objeto, recebe, dócil e passivamente, os conteúdos que outro lhe dá ou impõe”.

E é nessa perspectiva que a intervenção neste projeto vai ser delineada. Onde os momentos de encontro serão uma relação de seus conhecimentos e de suas práticas, aliadas a busca de novos conhecimentos. Conhecimentos que serão produzidos na “práxis”.

Ainda em Freire, podemos buscar neste caso, que a formação deve-se dar pela comunicação, onde não tem um sujeito que sabe e outro que não sabe. Ou seja, não há sujeitos passivos (FREIRE 2005).

Assim, a proposta da intervenção que tem a formação como viés das práticas de gestão, aconteceu através do diálogo entre os pares, onde cada etapa foi sendo construída com os participantes desta, seguindo assim no mesmo processo da pesquisa-ação. O processo formativo contou com três temáticas, através de grupos organizados por adesão e em diferentes horários.

Quadro 4.1 – Organização da formação

TEMÁTICA I	Gestão pública da educação: a garantia do direito à educação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Direito a educação 2. Gestão democrática da educação
-------------------	---

TEMÁTICA II	Planejamento
TEMÁTICA III	Políticas educacionais, programas e metas.

Aliado a essas temáticas fomos construindo o Projeto Político Pedagógico da SME e discutindo a organização da secretaria (análise do organograma), sempre compondo estes espaços como processo de formação.

4.1.3 Gestão pública da educação: a garantia do direito à educação

O direito a educação e a universalização do acesso tem sido tema das principais discussões acerca da educação na atualidade. Entretanto, este direito é apontado desde 1948 quando da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e aqui no Brasil com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a qual prevê a educação como direito de todos, cabendo ao Estado a responsabilidade da oferta pública, gratuita e de qualidade.

Iniciamos esta temática discutindo o que entendíamos por direito. As falas apontavam para direito como algo que é para todos, associando a palavra igualdade. Assim como o direito apareceu também no contexto do dever.

O que vem primeiro, o direito ou o dever? Ao debatermos sobre esta pergunta, discutíamos que o dever pressupõe que primeiro é necessário que tenhamos o direito garantido.

Nessa conjectura, avançamos para o direito à educação, o que define a educação como direito e quais os dispositivos legais que garantem a educação como direito e a quem cabe esta garantia.

Em grupo fizemos a leitura dos artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Constituição Federal do Brasil que tratam do direito à educação.

Para Bobbio (1992), a Declaração Universal dos Direitos dos Humanos representa “uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre”. E nesse contexto, ressalta:

[...] a comunidade internacional se encontra hoje diante não só do problema de fornecer garantias válidas para aqueles direitos, mas também de aperfeiçoar continuamente o conteúdo da Declaração, articulando-o, especificando-o, atualizando-o, de modo a não deixá-lo cristalizar-se e enrijecer-se em fórmulas tanto mais solenes quanto mais vazias (BOBBIO, 1992, p. 21).

Ainda sobre a proclamação de direitos do homem Bobbio (1992, p. 22) diz que “o problema real que temos de enfrentar, contudo, é o das medidas imaginadas e imagináveis para a efetiva proteção desses direitos”. Assim, a Declaração dos Direitos Humanos e a própria Constituição Federal Brasileira no que concerne a ideia da garantia do direito à educação, confirmam este direito como fundamental, necessitando que os organismos democráticos busquem o modo mais seguro e universal da garantia deste direito.

Diante dessas considerações, ampliamos a discussão em uma roda de conversa ao abordarmos o artigo 205 da CF o qual diz que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família”.

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Art.205, CF, 1988)

Discutimos que o estado por muito tempo não garantiu este direito a todos, sendo que a educação ao longo do tempo foi privilégio de alguns. E quando começou a universalização do acesso? E o que é esta universalização?

Para o grupo a universalização se dá através da escola pública, quando ela se legitima como espaço de inclusão e que cabe aos governos dar condições para que a escola possa desenvolver uma educação de qualidade, pois não adianta só alunos na escola, eles precisam aprender em toda sua especificidade, onde seja levada em conta sua história, vivências e aprendizagens.

Quanto a este Estado que deve garantir direitos, Bobbio (1992, p. 21), nos aponta que “no Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos”. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos.

O estado de direito nasce na busca de garantir a propriedade privada. John Locke (1632-1704), um dos principais filósofos políticos do liberalismo, desenvolveu toda uma teoria em que defendia os direitos individuais.

Para Locke, um defensor do individualismo, nada era mais importante que a felicidade individual, porém, pregava que o interesse particular de modo algum anulava o interesse público, concepção caracteristicamente liberal. Locke enaltecia a prudência – consubstanciada na poupança das economias, por exemplo – como uma cautela diretamente relacionada com os interesses capitalistas (Goiris, 2011 p. 64).

Para Ximenes (2001, p.03) “trata-se do princípio da legalidade: não há nenhuma outra fonte de autoridade a não ser sob o manto da lei e do Poder Legislativo. O objetivo era delimitar o poder do Estado”.

O Estado democrático de Direito surge na perspectiva de romper com este modelo. Ao inserir a expressão Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988, o constituinte se orientou por uma visão menos individualista de Estado, provocando maior participação dos componentes individuais, em uma perspectiva ascendente de baixo para cima (ZIMMERMANN, apud XIMENES 2001, p.12).

Nessa premissa, a garantia do direito à educação, sendo de responsabilidade do Estado, entendido aqui como poder público, cabe a ele através de seus órgãos, a constituição de políticas capazes de garantir o acesso e também a permanência, numa concepção de que a “educação é direito humano fundamental porque é a base, o início e, ao mesmo tempo, a aspiração e o ponto de chegada de toda luta pela justiça social e pela igualdade [...]” (Gentile, 2007, p.1072).

Nesse sentido, não basta conceber a educação como direito público subjetivo tendo como premissa apenas a garantia de acesso à escola, no art. 1º da Constituição Federal, este direito é relacionado ainda como acesso à cidadania e à dignidade da pessoa humana, o que nos remete a compreender a necessidade da busca de educação de e com qualidade.

Ao abordarmos a questão de educação de qualidade evoluímos a discussão sobre o que entendíamos por educação de qualidade.

Vale destacar aqui o que nos aponta Dourado (2009), o qual diz que a discussão a cerca da qualidade da educação deve nos remeter a pensar o que se entende por educação:

Para alguns, ela se restringe às diferentes etapas de escolarização que se apresentam de modo sistemático por meio do sistema escolar. Para outros,

a educação deve ser entendida como espaço múltiplo, que compreende diferentes atores, espaços e dinâmicas formativas, efetivado por meio de processos sistemáticos e assistemáticos (DOURADO 2009, p. 203).

Nossa discussão gerou em torno da escola de qualidade. O que faz uma escola ser de qualidade? Foram levantadas hipóteses que seguiram na linha do que vivenciamos enquanto educação na relação com a qualidade. Aprendizagem e condições de aprendizagem conduziram as discussões. Dourado (2009, p. 2003), diz que “qualidade é um conceito histórico e que se altera no tempo e espaço” e neste contexto buscamos estabelecer na atualidade como a qualidade está posta e como podemos “medir” esta qualidade.

A qualidade da escola para o grupo está vinculada a aprendizagem e as condições de aprendizagem, ou seja, consideram que aprender demanda de uma série de fatores que precisam no conjunto favorecerem a aprendizagem, desde infraestrutura, formação e valorização dos professores e políticas de superação das desigualdades, consideradas como necessária no processo de democratização do acesso.

De que forma os governos tem buscado garantir este direito e a qualidade da escola, foi outro tema abordado. No tocante das responsabilidades do governo federal e dos entes federados frente a garantia do direito à educação, Abrúcio (2006, p. 89), afirma que é necessário “[...] desenvolver instrumentos e mesmo uma cultura política vinculados às relações intergovernamentais, em particular no caso do governo central, em razão de seu papel necessariamente coordenador”. As relações intergovernamentais na esfera das políticas públicas requer um “modus operandi” cooperativo, porém a dinâmica das relações intergovernamentais manifestada em práticas de cooperação e competição entre as instâncias subnacionais (governos estaduais e municipais) se estabeleceram comportamentos não cooperativos ou de competição predatória (ABRÚCIO, 2006). Segundo Araújo (2010, p. 764), é preciso estabelecer o regime de colaboração com regras bem definidas onde ocorra “uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, garantindo a independência e interpenetração dos governos nacional e subnacionais”.

No ordenamento jurídico educacional, cabem a cada ente federado competências e responsabilidades que originam seus direitos e deveres. Ao analisarmos a Constituição Federal e LDB, vimos que estes

documentos estabelecem a atuação prioritária de cada ente. Ao município cabe o atendimento da educação infantil e educação fundamental, aos estados a atuação é prioritária no ensino fundamental e médio e cabe ao sistema federal realizar a coordenação da política nacional de educação articulando a relação entre os sistemas e ainda manter os órgãos e instituições oficiais federais, como Universidades e Institutos Federais de Educação.

Fizemos um estudo da rede municipal e de como o município tem articulado a responsabilidade de atendimento na educação infantil e no ensino fundamental, bem como sua relação com a rede estadual no que diz respeito ao regime de colaboração.

Uma atividade foi realizada para que pudéssemos nos identificar em nossa atuação na secretaria como agentes na garantia do direito à educação. Cada um escreveu em um papel de que forma estavam sendo responsáveis mediante a sua função para garantir o direito à educação, sem colocar seu nome. Após foram embaralhados os papéis e os colegas foram tirando cada um, um papel que não fosse o seu. A ideia era identificar, o colega, a unidade e a diretoria que atuava naquela função. O objetivo principal era de reconhecer-se e reconhecer o outro buscando em Freire (1996, p. 136) a concepção de que “o sujeito que se abre ao mundo e aos outros inaugura com seu gesto a relação dialógica em que se confirma com a inquietação e curiosidade, como inconclusão em permanente movimento na História.” Cada um de nós pode falar do seu trabalho, o que consideramos importante e como identificamos nossas ações em relação à busca da garantia de direitos à educação e a educação de qualidade.

Temas como políticas públicas, descentralização e a cooperação entre os entes federados foram debatidos de forma empírica quando da retomada da técnica realizada, onde eram apresentadas algumas citações que auxiliavam na discussão.

Durante a discussão desta temática, estávamos entre 14 pessoas e os temas discutidos eram postos de maneira bem diversificada, visto que ali estavam representantes de diferentes diretorias da secretaria, onde cada um trazia suas experiências e vivências no âmbito da gestão no que diz respeito às políticas públicas. Foi possível perceber que a interlocução entre as ações mediante determinadas políticas não são constante na secretaria, pois não algumas políticas desenvolvidas eram desconhecidas entre o grupo.

Importante salientar que, como agentes públicos temos que ter a clareza que as políticas públicas educacionais tem se caracterizado por medidas pontuais através de reformas, pactos e mobilizações, refletindo assim na forma como é articulada a gestão educacional pelos diferentes entes que compõe administração pública.

Figura 4.3 – Direito à educação



Fonte: Arquivo pessoal

A descentralização tem sido apontada como forma de efetivação de políticas de garantia da universalização do ensino, segundo Shiroma (2009, p. 182):

[...] a burocracia estatal parece pesada e lenta, quando provou ser incapaz de lidar com equipamentos, merenda, e material ou manutenção de prédios, a descentralização aparece como solução, pois permite mais rápida identificação de problemas e busca de respostas mais apropriadas.

A descentralização tem servido como uma forma de transferir a competência do estado para esferas locais, porém sem a retirada da ideia do estado como regulador. Segundo Lima e Mendes (2006, p. 68):

[...] embora a descentralização seja difundida como um poderoso mecanismo para corrigir desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos e dos postulados democráticos que lhes são recorrentemente reafirmados, percebe-se que são apenas justificativas

transferências de competências da esfera central de poder para as locais, respaldadas por noções neoliberais.

Mesmo reconhecendo que a descentralização aponta para mudanças nas formas de gestão, Dourado e Paro (2001) alertam que:

[...] a efetivação dos processos de descentralização e desconcentração das políticas e da gestão educacional exigem mudanças nos atuais processos gerenciais, vivenciados pelo sistema. Trata-se da implementação de políticas focalizadas, caracterizadas pela segmentação, rompendo, assim, o princípio da universalização da educação em todos os níveis (DOURADO; PARO p.50).

Para Freire (1986, p.16), “gestão descentralizada, ou autogestão, é autonomia em exercício efetivo, ou seja, internalização do processo decisório”, nesta concepção de Freire a descentralização só tem eficácia dependendo no nível de participação e autonomia.

Assim, é evidente que a implementação de políticas em educação não pode ocorrer de forma fragmentada e de caráter emergencial no âmbito do Estado, pois será reiterada na efetivação das ações pela gestão pública em suas diferentes esferas. De acordo com Souza (2005, p.19), “a ação se refere a como a política pública está sendo posta em prática, ou seja, a transformação da política em ação”.

Cabe aqui, fomentar a discussão do papel do gestor público que consolida na ponta as políticas educacionais e das práticas gestoras por ele protagonizadas, exigindo que estes tenham a clareza dos processos que são importados do âmbito empresarial para a educação pública.

4.1.4 O conceito de gestão e os desafios da gestão democrática

Iniciamos esta temática com um debate sobre o que é gestão. O grupo composto por 15 pessoas apontou que este tema surgiu nos últimos anos, antes éramos apenas funcionários públicos que trabalhavam na secretaria da educação e que gestão parece um termo muito mais utilizado em empresa.

A palavra gestão tem como significado “ação de gerir, gerência, administração. Gestão de negócios, diz quando uma pessoa administra os negócios de outra, por eles se responsabilizando solidariamente”, apresenta ainda como sinônimo, “administração e governo”.

Na área da administração, embora não exista uma definição universalmente aceita, a gestão está ligada a um conjunto de tarefas que executadas de forma eficaz possibilitarão atingir um objetivo pré-determinado. Segundo Motta (1991), o termo gestão sugere a ideia de gerir e decidir.

Na área educacional o termo gestão foi instituído formalmente na Constituição de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e em diferentes instrumentos legais do sistema de ensino do país (BENNO SANDER, 2003). A literatura em alguns momentos distingue a gestão da educação com administração da educação e em outros tem como sinônimos, como nos aponta Wittmann (1998):

[...] os termos gestão da educação e administração da educação são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como distintos. Algumas vezes, a gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa, em outras, seu uso denota a intenção de politizar essa prática (WITTMANN, 1998, p.165).

Paro (1996, p.11), nos diz que a administração educacional no Brasil, traz uma concepção que se fundamenta em “princípios da administração adotados na empresa capitalista”. Percebe-se que a gestão educacional, traz no seu bojo uma perspectiva muitas vezes apenas de análise e expressão de resultados. É preciso, contudo, contrapor esta lógica através da dimensão política e social e da ação para a transformação buscando uma gestão com um planejamento “dialógico” (FREIRE, 1988), a qual viabilize a concretização das ações que permeiam as políticas educacionais percorrendo um caminho com “bases ideológicas coerentes” (FERREIRA, 2009, p.265) e da coletividade. Apesar desta lógica do capitalismo e do mercado estar presente na gestão educacional atual, há que se contrapor a esta mesma lógica no contexto de ações possíveis para transformar, sem resignar-se, ou seja, “[...] sem sequer tentar uma avaliação, muito menos um questionamento, de suas seriíssimas implicações – do que imaginar a forma de enfrentá-lo” (MÉSZÁROS, 2006, p.37).

Nessa premissa, quando falamos em educação como direito, estamos falando em educação de qualidade para todos e não em educação para alguns e, a garantia deste direito passa pelo papel do Estado em todas as suas instâncias.

A gestão pública da educação em todas as suas instâncias, seja a nível federal, estadual ou municipal, requer um delinear de políticas que possam garantir estes direitos. Entretanto, o que percebemos é que a gestão pública da educação

tem se voltado a uma gestão administrativa, que tem como balizador o resultado limitando a participação no conceito de como atingimos o resultado esperado.

A gestão democrática desponta aí como uma proposta de gestão que valoriza os processos de participação e a coletividade trazendo consigo uma relação horizontal no campo do poder. Santos (2006, p. 6) defende que: “[...] a gestão democrática se ampara numa concepção sociocrítica e implica processos de participação, autonomia e divisão de poder, o que sugere co-responsabilidade, divisão, descentralização, inclusive no campo político”.

Quando abordamos qual o melhor caminho para que possamos garantir o direito à educação, todos trouxeram a gestão democrática como o caminho mais provável de aproximação com as demandas educacionais e que pensar a gestão pública da educação, a partir da Secretaria de Educação requer que façamos uma análise da gestão democrática como meio e fim das ações e políticas educacionais.

A gestão democrática está vinculada a mecanismos legais e institucionais, os quais trazem no bojo da história, lutas constantes e mobilizações sociais. A democratização da educação, por sua vez, surge como uma exigência constitucional, juntamente com o direito à educação. No artigo 206 da Constituição Brasileira, temos estabelecido o princípio que educação deve ser organizada com base na gestão democrática, sendo regulamentada ainda nos artigos 2º e 14º da lei nº 9394/96 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A implantação da gestão democrática da educação vem sendo construída ao longo destes na busca de mecanismos que assegurem a participação efetiva de todos os envolvidos no processo educacional. Peroni (2008) nos aponta que implantar a gestão democrática transcende governos, é um dever e decisão de estado e que a democracia não se constrói por decreto.

Muito a sociedade lutou para garantir a gestão democrática como princípio constitucional, mas implantá-la é um longo processo que requer diálogo e participação coletiva de todos os envolvidos: pais, alunos, professores, direção colegiada, enfim, a sociedade como um todo, já que os rumos da educação transcendem a um governo, são decisões de Estado, em todas as suas instâncias – escola, conselhos de educação, secretarias municipais e estaduais, Ministério da Educação (PERONI, 2008, p.11).

Freire (2003) defende que o processo de gestão democrática deve ser propiciado pelo diálogo e participação de todos os segmentos, ressaltando que a gestão democrática educacional pode contribuir na ampliação das estruturas

democratizantes o que pressupõe uma abertura com espaços propícios para a participação de todos os sujeitos envolvidos no processo de uma educação emancipadora que em Freire (2007) é a possibilidade de uma educação crítica e comprometida com a transformação.

Quando uma gestão é democrática? Para esta pergunta, tivemos como resposta nas discussões que é democrática quando busca saber de toda a comunidade escolar o que é preciso fazer para avançar na qualidade de educação e que estes possam decidir no coletivo que caminho seguir. Respeitar as especificidades de cada comunidade para o grupo que discutia o tema é uma forma de ser e fazer uma gestão democrática. A compreensão de que os sujeitos e suas práticas podem delinear um projeto de educação encontra em Freire (1991) a perspectiva de que,

[...] não devemos chamar o povo à escola para receber instruções, postulados, receitas, ameaças, repreensões e punições, mas para participar coletivamente da construção de um saber, que vai além do saber de pura experiência feito, que leve em conta as suas necessidades e o torne instrumento de luta, possibilitando-lhe transformar-se em sujeito de sua própria história (FREIRE, 1991, p. 16).

Nesse sentido, temos a compreensão que devemos trazer para a discussão sobre educação, sobre a escola, quem vai à escola, quem vive a escola e suas contribuições devem ser o centro de debates de ideias, soluções, reflexões e proposições de políticas e ações para a educação.

Para Freire (2001b, p. 201),

A democracia não aparece por acaso nem tampouco pelo gosto de umas poucas pessoas que a regalam ou a impõe as maiorias. Na verdade, a democracia é uma criação social, é uma construção política paciente e persistentemente trabalhada.

Assim, uma gestão pautada na prática democrática precisa pensar mecanismos que propiciem a participação em todas as etapas das políticas e ações educacionais.

A gestão democrática da educação formal está associada ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que desencadeiem a participação social: na formulação de políticas educacionais; no planejamento; na tomada de decisões; na definição do uso de recursos e necessidades de investimento; na execução das deliberações coletivas; nos momentos de avaliação da escola e da política educacional. (LUCE; MEDEIROS, 2006, p.4).

Podemos dizer então, que é imprescindível, que os sujeitos envolvidos na gestão educacional estabeleçam uma relação de comunicação engendrados em uma ação dialógica que “só se dá coletivamente, entre sujeitos, ainda que tenham níveis distintos de função, portanto de responsabilidade, somente realizar-se na comunicação” (FREIRE 1983, p.197).

Nessa direção, compor um trabalho coletivo na constituição dos espaços públicos responsáveis pela promoção das ações e políticas, no caso da educação, especificamente na Secretaria Municipal, requer uma ampla discussão das concepções que envolvem o fazer cotidianos destes sujeitos que elaboram e executam. Por que fazem? Para que fazem? E para quem fazem? Devem ser perguntas presentes no fazer destes gestores, como nos aponta Freire (1983) que faz a reflexão do homem e seu compromisso com a sociedade onde diz que a prática não pode ater-se à leitura descontextualizada do mundo, ao contrário, vincula o homem nessa busca consciente de ser, estar e agir no mundo num processo que se faz único e dinâmico, melhor dizendo, é apropriar-se da prática dando sentido à teoria. Sobre essa conceituação assim se expressa Freire (1983, p.40), “[...] a práxis, porém, é ação e reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo”. Portanto, a função da prática é a de agir sobre o mundo para transformá-lo e de transformar pela ação/reflexão a realidade vivenciada.

4.1.5 O planejamento como fio condutor das práticas de gestão

O planejamento sempre fez parte da ação humana. Segundo Menegolla e Sant’anna (1991, p. 15) “o planejar foi uma realidade que acompanhou a trajetória histórica da humanidade”. Sabe-se que a sistematização do planejamento se deu a partir das relações econômicas e de trabalho, tendo como principais representantes o Americano Taylor (1856-1915) e o Francês Fayol (1841-1925). De acordo com Chiavenato (1979, p.51):

[...] na Administração proposta por Taylor, o princípio do planejamento é o primeiro princípio de uma gerência com novas atribuições e responsabilidades, consistindo em substituir no trabalho o critério individual do operário, a improvisação e a atuação empírico-prática, pelos métodos baseados em procedimentos científicos.

Na perspectiva Tayloriana, no contexto da fábrica, o planejamento era realizado por uns e a execução feita por outros trabalhadores, buscando assim maior produtividade e eficiência.

Vasconcellos (2008, p. 27) afirma que,

[...] talvez o elemento genealógico mais complicador em termos de alienação do trabalho – em geral e escolar – tenha sido a preconização por Taylor da necessidade de separar a tarefa de planejamento da execução, ou seja, para ele, organizar cientificamente o trabalho implicava a distinção radical entre concepção e realização.

Ao longo dos anos, carregamos esta marca de planejamento, aonde este vem com características burocráticas e formais, pois se apenas executamos o que outros planejaram, não vemos sentido no ato de planejar.

Para Gandin (2001, p.83), “é impossível enumerar todos os tipos e níveis de planejamento”. Mas podemos identificar dois que vem sendo utilizado no âmbito da gestão empresarial e pública: o planejamento estratégico e planejamento participativo.

Nesse sentido, iniciamos a discussão desta temática, contando com a participação de 38 su jeitos. Partimos das discussões que realizamos sobre planejamento no seminário interno, onde discutimos por que planejar, para que e como devemos planejar:

Quadro 4.2 – Síntese das discussões sobre planejamento

Por que é preciso planejar?	Para que devemos planejar?	Como é possível planejar
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Otimiza o tempo ➤ Organiza ➤ Reduz custos ➤ É preciso ter foco nas metas ➤ Descentraliza ➤ Valoriza as individualidades ➤ Compromete 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Para alcançar resultados ➤ Para qualificar o trabalho ➤ Atingir objetivos ➤ Qualificar o tempo, aproveitar o tempo ➤ Para a avaliar, para retomar ➤ Para desenvolver 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Através de reuniões, trocas de ideias ➤ Divisão de tarefas ➤ De forma coletiva e individual ➤ Com a criação de processos ➤ Registrando o que temos e o que precisamos fazer

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reduz custos ➤ Precisamos saber para onde vamos ➤ Teremos mais segurança 	<p style="text-align: center;">estratégias</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Para qualificar a tomada de decisões 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pelo diagnóstico ➤ Reavaliando o processo ➤ Organizando as ações
--	---	--

A intenção desta proposta era a de conhecer o que os sujeitos pensavam sobre planejamento, da necessidade deste instrumento, visto que na pesquisa diagnóstica apontavam que este não acontecia nos processos no contexto da SME.

O que fica claro ao analisarmos estas considerações do grupo, é que compreendem a necessidade de um planejamento que contemple a otimização do tempo, a qualidade dos resultados, a organização das propostas sendo que a tomada de rumo das decisões é baseada mediante este modelo burocrático e formal que é o ato de planejar. É, portanto a visão racional do planejamento, que se traduz nas vivências que temos da necessidade de planejar, a de imprimir resultados e eficácia, a modelo do processo de produção do período industrial e pós-industrial.

Ao discutirmos a abordagem de Bordignon (2011, p.31) o qual nos diz que “o planejamento se constitui na definição da caminhada da situação presente para o futuro desejado e suas estratégias de percorrê-la”, destacamos que o planejamento é percurso e processo e para tal, é necessário que este sirva para “verificar a que distância, na prática, está do ideal e decidir o que se vai fazer para encurtar essa distância” (GANDIN; CRUZ, 2010, p.27). Esta é a visão do planejamento que transforma diferente daquele que cumpre determinados atos burocráticos e formais com vistas a resultados.

Externaram ainda a necessidade de re-significar a prática do planejamento, pois como vem sendo realizado limita o trabalho sendo que planejam e não acontece, é muito burocrático e falta compromisso com o que foi planejado.

O planejamento acontece na secretaria como forma de garantir que as demandas sejam atendidas, como não é processo e sim um meio, acaba sendo burocrático e não contempla as experiências e saberes dos sujeitos que ali atuam.

Abordamos então a necessidade de planejar partindo de conceitos e técnicas fundamentadas que venham ao encontro das necessidades da secretaria e dos objetivos educacionais. Gandin (2001, p. 83) nos diz que:

Planeja-se de todos os jeitos porque planejar é inerente ao pensar humano. Mas a utilização de conceitos, modelos, técnicas e instrumentos cientificamente fundamentados e adaptados ao que se vai planejar têm trazido resultados.

Para abordamos os tipos de planejamento utilizados e que conheciam, partimos dos saberes que estes tinham e suas experiências no âmbito do planejamento. A discussão e estudo transitaram nas concepções do planejamento estratégico e planejamento participativo.

O planejamento estratégico foi amplamente citado pelo grupo. Este, por sua vez, tem sido tema de reuniões na esfera da administração municipal. O termo gerenciamento também apareceu constantemente na discussão. Contudo, o planejamento participativo foi amplamente discutido, estabelecendo assim uma comparação entre as duas propostas de planejamento.

Para a discussão trouxe Chiavenato e Gandin para que pudéssemos pensar o planejamento no âmbito destas duas concepções.

O conceito de estratégia, segundo Chiavenato (2004), é oriundo de um cenário de guerra, e foi concebido no período pós-guerra. Este conceito sofreu uma série de refinamentos e hoje é muito utilizado na área da administração empresarial e também na esfera da administração pública. Traz a concepção de que o planejamento deve levar em conta que as estratégias representam uma equação entre as capacidades internas e as possibilidades externas. Preocupa-se, digamos assim, com os pontos fortes e fracos da instituição.

Termos como: “SWOT – FOFA- FORÇA – FRAQUEZA-OPORTUNIDADES-AMEAÇAS” são utilizados em empresas na maioria dos casos e visa o compromisso com o lucro. Algumas empresas e instituições públicas optam por efetuar algumas etapas deste planejamento com a participação de empregados de diversos setores, promovendo um comprometimento de todos, é a chamada gestão participativa.

Em relação ao uso na esfera pública, Gandin (2001, p.87) nos aponta que, o planejamento estratégico pode, ainda, “oferecer alguns modelos e instrumentos e algumas técnicas na dimensão administrativa; não pode ser suficiente para toda

a tarefa destinada a estas entidades, sobretudo no que diz respeito à intervenção social”.

O planeamento participativo segundo Gandin (2001) foi desenvolvido para instituições, grupos e movimentos que não têm como primeira tarefa ou missão aumentar o lucro, competir e sobreviver, mas contribuir para a construção da realidade social.

Constrói um conjunto de conceitos, de modelos, de técnicas e de instrumentos que permitam utilizar processos científicos ideológicos e organizar a participação para intervir na realidade, na direção conjuntamente estabelecida (GANDIN, 2001, p.01).

Nessa perspectiva, a participação se coloca como requisito no planeamento participativo, mas não o único, pois a participação também aparece no planeamento estratégico. A participação, no sentido do planeamento participativo, vai além da elaboração do “como” ou “com quê”, mas também do “o quê” e “para quê” (Gandin 1994, p. 55). Nesse sentido, o planeamento participativo se opõe a visão do aspecto apenas operacional, onde a participação se dá na definição de quem vai fazer e como vai fazer, ele tem na participação a presença ativa dos sujeitos que discutem, decidem e organizam o processo.

Analisamos o modelo básico do planeamento participativo (Apêndice 4) apresentado por Gandin(2001), destacando o processo de participação que se apresenta nesta proposta.

Figura 4.4 – Análise do modelo básico do planeamento participativo



Fonte: Jaqueline Oliveira – arquivo pessoal

Muitos colegas apontaram que este é um planejamento macro, que deveria ser o que orientaria a secretaria como um todo para que pudéssemos pensar no âmbito das diretorias.

É possível fazer um planejamento participativo e estratégico? Esta questão foi debatida, tendo em vista que alguns colegas entendiam que devíamos juntar as duas concepções, pois uma complementaria a outra. Foi pontuado que o planejamento estratégico explicita a relação hierárquica na secretaria e já o participativo pode nos colocar todos no mesmo nível, se considerarmos a essência deste planejamento.

É importante trazer aqui o que Gandin (1994, p.136) ressalta, o qual nos que se existe realmente o desejo de se realizar um planejamento estratégico participativo deve-se iniciar levando a sério as pessoas da organização. É necessário, portanto, saber o que as pessoas sentem, desejam e pensam da maneira como elas o fazem. Segundo ele, não se pode pedir sugestões e aproveitar aquelas que pareçam simpáticas ou que coincidam com pensamentos ou expectativas dos que coordenam: é preciso que o plano seja construído com o saber, o querer e com o fazer de todos. Entretanto, este mesmo autor, alerta com a preocupação de que é preciso tomar cuidado ao ser eclético com o uso destas duas ferramentas de planejamento. Corre-se o risco de misturar muito e ter um resultado pouco satisfatório. Que é o caso do que vivenciamos no contexto da SME, onde chamamos todos para participar, mas ficamos voltados a operacionalização do planejamento, ao “como” ou “com quê”.

Os estudos e discussões realizados nesta temática, não tiveram a intenção de realizar o planejamento, mas de dar subsídios aos sujeitos nas discussões sobre o planejamento no contexto da SME e a importância do processo de planejar suas ações no coletivo.

O planejamento das diretorias foi acompanhado por uma assessoria externa, momento em que apenas participei observando o processo. Apenas as diretorias pedagógica e administrativa finalizaram seu planejamento com a assessora responsável, demonstrando aí a grande necessidade de ampliarmos a discussão sobre o planejamento e da necessidade da construção da proposta de planejamento não ser pronta, mas considerar as discussões coletivas.

4.1.6 Políticas educacionais, programas e metas

Para discutirmos o que esta temática propõe, iniciamos analisando o que entendíamos por política pública. Conceitos foram sendo levantados como: é uma forma do governo suprir uma necessidade, garantir um direito; é uma política que é voltada para todos; é o estado cumprindo ações para dar conta das minorias.

Teixeira (2002, p.2) nos aponta que “políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores do poder público; regras e procedimentos para relações entre poder público e sociedade.” Estas ainda, segundo este autor, podem ser estruturais, conjunturais ou emergenciais e podem ainda ser distributivas, redistributivas ou reguladoras.

Quanto à natureza ou grau da intervenção segundo Teixeira (2002), ela pode ser estrutural que busca interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc. ou conjuntural/emergencial que objetiva amainar uma situação temporária, imediata.

Segundo o autor a abrangência dos possíveis benefícios pode ser universal, para todos os cidadãos; segmental que é dirigida para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc. ou fragmenta, a qual é destinada a grupos sociais dentro de cada segmento).

Em relação aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais Teixeira (2002) nos aponta que podem ser distributivas, pois visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo; redistributivas que visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros provocando conflitos ou regulatória, as quais definem regras e procedimentos que regulam comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Nesse contexto, analisamos algumas políticas educacionais no âmbito geral, tanto do país como do estado e do nosso município e como elas se consolidam através dos programas, ações e metas. No site do Ministério da Educação, visitamos algumas secretarias que compõe o ministério (Educação Básica, Articulação com os Sistemas de Ensino, Educação Profissional e Tecnológica e Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão) e visualizamos todos

os programas e ações destinados à educação, fazendo uma relação com as políticas implementadas no município.

Azevedo (2004), afirma que as políticas públicas emergem de uma necessidade social ou de uma questão social problematizadora, o que verificamos nas análises que realizamos das políticas públicas.

Contudo, observamos que a maioria são programas que dão conta de um determinado governo, não assumindo assim um caráter de política pública de estado. Com relação a política de Estado e política de governo, Oliveira(2011) diz que:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2001, p.328).

Muitos dos programas que são implementados mediante a garantia de uma política pública, são construções de governos. Ocorre assim o risco de muitas políticas, apesar de terem sido gestadas nos preceitos legais no âmbito das políticas de Estado, serem desmanteladas conforme vão ocorrendo as mudanças de governo.

As políticas educacionais vêm sofrendo com esta premissa que tem pautado os governos, em especial na instância municipal. De acordo com Dourado (2007), as políticas educacionais no Brasil têm ao longo do tempo sofrido com a descontinuidade.

A constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, tem sido marcada pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento em longo prazo que evidenciasse práticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo (DOURADO, 2007 p. 925).

Outro quadro que discutimos, diz respeito aos municípios que fazem a adesão a muitos programas do governo federal, como forma de gestão das políticas educacionais, retomando uma temática já vista que trata da descentralização por parte do governo federal, imprimindo aos municípios as responsabilidades de garantir os direitos instituídos nas políticas educacionais, porém ainda descentraliza de uma forma reguladora.

Por um lado o MEC tem procurado promover uma política nacional de condução e orientação da educação básica, envolvendo os estados e os municípios e setores da sociedade civil, e buscando recuperar certo protagonismo perdido na definição das políticas educativas em âmbito nacional pelas reformas ocorridas nas décadas passadas. Por outro, reduz as possibilidades de autonomia e autodeterminação dos governos subnacionais (OLIVEIRA, 2011, p.329).

Na verdade, de acordo com Dourado (2007, p.928), não se elaborou uma lei complementar que definisse o papel de todos os entes federados (regime de colaboração), mantendo assim, a indução de políticas através de programas e ações priorizadas pela esfera federal.

Ao analisarmos as metas da educação de nosso município, observamos que as mesmas estão voltadas basicamente para a garantia de infraestrutura sendo que a razão disso está na universalização do acesso, nas políticas de educação inclusiva, na ampliação do ensino fundamental de nove anos e na obrigatoriedade da educação dos quatro aos dezessete anos.

As políticas educacionais vêm sofrendo grandes ressignificações na última década. Estão pautadas em programas e ações que delinham as práticas de gestão dos entes federados, porém é visível que estas estão para serem parte fundante das políticas nas esferas estaduais e municipais, ficando o governo federal apenas como indutor destas.

Ao final da discussão desta temática, que constou com a presença de 14 participantes foi elaborada uma listagem das políticas, programas, ações e metas que desenvolvemos em nosso município utilizando a internet como instrumento de pesquisa, visitando site municipal, portal da transparência e acesso ao planejamento do PAR do município. Esta proposta teve o intuito de identificar a função, atividade que realiza no âmbito das políticas, programas, ações e metas desenvolvidas pelo município na área educacional, assim como uma análise dos recursos recebidos e para qual programa este estava destinado, discutindo que ações haviam sido implementadas no âmbito do município mediante o programa.

4.1.7 A construção coletiva do Projeto Político Pedagógico: entre o instituído e ideal projetado

Pensar a construção de um Projeto Político Pedagógico de uma Secretaria Municipal de Educação é quase como navegar em mares conhecidos, mas nunca

antes navegados. A literatura traz em abundância conceitos, teorizações e reflexões sobre este tema quando este está direcionado a instituição escola. Contudo, partindo do que nos aponta Veiga ao dizer que o PPP tem a função de dar um rumo, uma direção a uma instituição educativa, cabe provocar a discussão sobre o que dá um rumo e uma direção para uma secretaria de educação, a qual tem a função de implementar políticas e ações educacionais que visem à garantia do direito à educação.

A construção de um Projeto Político Pedagógico, como documento que orienta, traduz o processo democrático visando um amplo debate conceitual através da prática dialógica e comprometida. Neste sentido, um PPP no âmbito da secretaria de educação, vai corroborar para que as ações e políticas desenvolvidas tenham seu cunho político e pedagógico. Político, pois pressupõe a participação e compromisso com a função social da educação e pedagógico pela sua intencionalidade de formação do sujeito como um todo.

Para Veiga (2003) a construção de um Projeto Político Pedagógico indica um “sentimento de pertença”, de engajamento quando da sua construção coletiva:

O projeto é um meio de engajamento coletivo para integrar ações dispersas, criar sinergias no sentido de buscar soluções alternativas para diferentes momentos do trabalho pedagógico-administrativo, desenvolver o sentimento de pertença, mobilizar os protagonistas para a explicitação de objetivos comuns definindo o norte das ações a serem desencadeadas, fortalecer a construção de uma coerência comum, mas indispensável, para que a ação coletiva produza seus efeitos (VEIGA, 2003, p. 275).

Mais do que um documento formal, é o retrato explícito do que se pensa e se busca enquanto educação. Como processo pode consolidar ou deslegitimar formas instituídas, mas em ambas as situações provoca um movimento de reflexão e mudança.

Entre o ideal projetado e o instituído nos remete a analisar o processo de construção coletiva do PPP no âmbito da SME. “Instituído”, segundo Libâneo (2003) são as normas legais para a organização de uma instituição determinada pelos órgãos oficiais e vigente para a educação básica, sendo o “instituinte” a organização criada pelos próprios membros da instituição em seu cotidiano. Nessa premissa, a construção do PPP da SME, perfaz um caminho no que está instituído enquanto documento e o que será instituinte na construção deste documento, e aqui

recorro a Guattari⁹ (1999) que nos diz que o instituinte está “em permanente criação e recriação, tensionam esta instituição, com maior ou menor intensidade, em conjunção com as forças da sociedade e da própria vida”.

Entre o instituído e o ideal projetado fomos traçando o caminho de discussões mediante os tensionamentos próprios do processo de participação.

4.1.7.1 O grupo de trabalho: constituição e participação

Como uma das ações do projeto de intervenção, reunimos um grupo de trabalho com participantes de diferentes diretorias para estudo e discussão de como faríamos a construção do projeto, trazendo proposta de seus pares que foi discutida no seminário interno. Ainda no seminário, as diretorias elegeram entre seus pares os participantes deste grupo de trabalho, os quais fariam a interlocução das discussões com o grupo da diretoria.

O processo de participação por si só já pressupõe tensionamentos e muitas vezes exaustão como nos afirma Ronconi (2010) ao abordar a participação como vital, porém exigindo exercício e aprendizagem:

Por sua vez, participar dá trabalho. É preciso analisar um tema, organizar uma crítica, elaborar uma proposta, argumentar em sua defesa, convencer, escutar, dialogar... E na maioria das vezes é preciso conquistar um espaço para fazer tudo isso (RONCONI, 2010, p.38).

Conquistar o espaço nesse contexto é conquistar os momentos dedicados à discussão e estudos. Não se trata, portanto, de espaço no sentido do local, mas do entendimento que é preciso espaço (momento) para discussão e que esses momentos precisam ser parte do nosso cotidiano, onde a participação se apresenta como fator principal para nos fortalecermos enquanto sujeito da secretaria de educação.

Reunir o grupo de trabalho não foi tarefa muito fácil, tendo em vista as atividades diárias que cada um exerce nas diretorias, os quais estão imersos na realização de tarefas que os impedem de produzir individual e coletivamente, restando apenas a execução do que lhes foi atribuído. Diante desse contexto, trago

⁹ Pierre-Félix Guattari foi um filósofo e militante revolucionário francês. Inventou a “análise institucional”. Com Gilles Deleuze, inventou a “esquizoanálise”.

a contribuição de Walter Barbosa Pinheiro Junior (2013), consultor do Programa Nacional do Fortalecimento dos Conselhos Escolares do MEC, que em sua caminhada conversou com diversos profissionais que atuam nas secretarias de educação do país em especial educadores. Walter Barbosa Pinheiro Junior aponta que:

São tantas as tarefas que o excesso dessas e o tempo reduzido para executá-las não permitem pensar o que realmente é importante. O essencial foi secundarizado e o secundarizado passou a ser essencial, ou seja, o profissional de uma secretaria para ser bom deve cumprir prazos estabelecidos e executar programas e projetos sem problematizá-los (PINHEIRO JUNIOR, 2013, p. 166).

Figura 4.5 – Grupo de trabalho PPP



Fonte: Arquivo pessoal

Dos oito encontros, apenas um reuniu os oito membros do Grupo de Trabalho, sendo necessário repassar individualmente o que havíamos estudado e pensado como proposta de construção. A pauta principal das discussões estava nos marcos situacional e referencial que iriam fundamentar o projeto, ou o que seria instituinte no documento norteador. Recorro aqui a Gandin e Gandin (2003) o quais nos apontam a organização do Projeto Político Pedagógico em três partes essenciais: marcos situacional e referencial, diagnóstico e programação. Os marcos situacional e referencial são aqueles que nos situam na realidade vigente e no ideal que projetamos para a educação.

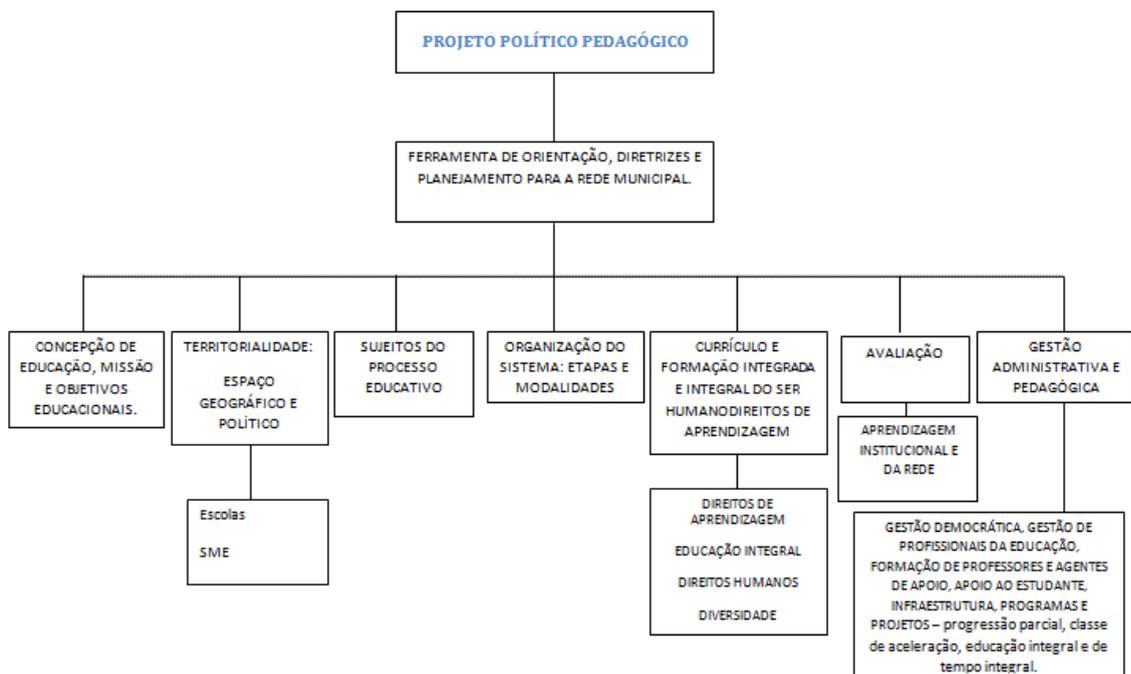
Organizamos então, um esquema (Figura) baseado inicialmente nas primeiras discussões sobre o PPP em 2011, eixos pedagógicos apresentados pelo

atual secretário, no PDE Canoas (Plano de Desenvolvimento da Educação de Canoas) construído em 2012 com toda a comunidade escolar e relatórios de formações e discussões realizadas com as equipes diretivas. São memórias documentais e narrativas que trazem todo um processo de discussão com os envolvidos na educação municipal que nos possibilitam um diagnóstico local e acesso a uma rede interdiscursiva do que se espera da educação no município.

Consideramos que a partir do esquema íamos organizando as discussões e a produção escrita. Para tal, estava sempre presente o diário de campo. Além disso, era feita a memória do encontro e enviada a todos os participantes.

Diante disso, foi distribuída aos participantes, cada fase do esquema, o qual se encarregaria de fazer uma escrita inicial para que pudéssemos discutir baseado em algo, tendo como referência o que nos aponta Gandin (1994, p.103), “Andar algum passo, a cada dia, na direção traçada é tão importante como debater o rumo e questionar se caminhamos nele.”.

Figura 4.6 – Esquema do PPP



A participação e os meios de participação na construção do projeto foi um entrave para que este fosse sendo delineado respondendo a um amplo processo de participação que configuraria desde a liberação até o desejo de participar. Não é diferente a construção do PPP na secretaria de educação do que vivenciamos na escola ao construirmos este documento. Para consolidar o processo de

participação é preciso pensar que condições são dadas para que os sujeitos possam participar. Moacir Gadotti (2014, p.03) nos aponta que “participar depende de condições concretas de participação” e estas condições propiciam um espaço de pertença onde é possível organizar, cada um, as formas de participação. Bobbio (1986, p. 45) diz que para sermos cidadãos ativos não podemos estar preocupados com nossos interesses particulares e vantagens que possamos extrair de um sistema político, mas sim estarmos “potencialmente empenhados na articulação de demandas e na formação das decisões”. Assim, percebi que os empecilhos cotidianos do fazer e participar dentro da SME carrega consigo também a acomodação no processo de participação, onde pude ouvir diversas vezes, ao reunir com os grupos, “mais uma coisa para fazer”, e não como espaço de construção dos processos de participação.

As condições dadas ao GT para a construção do PPP, onde estes não foram liberados de suas funções impossibilitou que as discussões entre seus pares nas diretorias e no grupo de trabalho fossem mais agregadoras. Tendo em vista o tempo que tínhamos para a elaboração, coube a diretoria pedagógica, espaço que exerço a função de assessora de gestão, a compilação do que foi discutido e posteriormente foi enviado para uma assessora representante de uma Universidade local para a organização e contribuições nos textos construídos.

4.1.7.2 Os desafios e o processo inconcluso

Na elaboração deste documento, foram muitos os desafios. Dentre eles, destaco a abertura do espaço de discussão e de participação, mobilização dos sujeitos, disputas ideológicas e enfrentamentos. Entretanto, pudemos enquanto grupo discutir o que se pensa em educação e o que se projeta para a educação. Saímos do estado confortável para arriscar na construção do projeto. Gadotti (1994, p. 579) nos diz que:

[...] projetar significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém de estado melhor do que o presente.

Retomar o que vem sendo construído, as memórias e o conhecimento partilhado nos possibilitou compreender a relação do que está instituído enquanto

processo de participação e que é preciso estabelecer uma relação instituinte, onde criar e recriar sejam pontos fundantes na discussão coletiva do projeto pedagógico. Neste sentido, “um projeto necessita sempre rever o instituído para, a partir dele, instituir outra coisa. Tornar-se instituinte” (GADOTTI, 1998, p.16).

A apresentação do PPP para todos os sujeitos que atuam na secretaria é um ponto que considero de grande importância neste processo. Este documento é nossa identidade e vai possibilitar que nossas ações sejam coletivas e não fragmentadas, como vivenciamos no cotidiano e, conseqüentemente, a escola também.

O Projeto Político Pedagógico é inconcluso no sentido que ainda precisa ser discutido em toda a sua dimensão pedagógica e política, pois é um documento que traduz a concepção de um determinado coletivo em uma determinada realidade.

5 AVALIAÇÃO DO PROJETO DE INTERVENÇÃO SEUS EFEITOS: reflexões teórico práticas

O projeto de intervenção “Ressignificando a gestão através da formação e construção do Projeto Político Pedagógico da Secretaria de Educação”, foi se constituindo num processo de ação-reflexão, sendo a avaliação parte desse processo. Processo e não um procedimento. Vou buscar em Barbier (2002, p. 111-146), a diferença destes conceitos: “processo” e “procedimento”:

Um processo é uma rede simbólica e dinâmica, apresentando um componente ao mesmo tempo funcional e imaginário, construído pelo pesquisador a partir de elementos interativos da realidade, aberta à mudança e necessariamente inscrita no tempo e no espaço. [...] Um processo apresenta uma polarização de autonomia repleta de incertezas. Um procedimento, ao contrário, só se compreende por uma polarização de heteronomia garantindo o instituído. Vivo, no conjunto das atividades, um processo; mas entro, sossegado, num procedimento: posso controlar um procedimento, mas eu avalio um processo.

Enquanto processo, a avaliação esteve presente em todas as etapas, desde o diagnóstico até a realização do projeto de intervenção. Serviu em dado momento para repensar como a intervenção vinha sendo delineada e que significados ela estaria dando para os sujeitos participantes.

O registro desta avaliação se deu de três formas: no coletivo do grupo, nos registros de falas no decorrer de todo processo de diagnóstico e de intervenção e de registros por escrito ao final de alguns encontros.

No registro do coletivo do grupo, fomos criando um espaço de falas sobre como estavam vivendo o projeto. Ao final da atividade, cada um podia falar o que acrescentou aquele momento e de que forma poderíamos avançar.

Enquanto pesquisadora e participante do processo fui fazendo registros das falas dos colegas em diferentes espaços na relação do dia a dia. Seja das cobranças em relação aos horários, da impossibilidade de ter participado ou de que de como se sentiam em participar. Foi “fazer a escuta do vivido” (BARBIER, 2002, p.123).

Os registros por escrito eram feitos em uma folha em que podiam se expressar em três possibilidades: Que bom! Que pena! Que tal! Nestes espaços podiam escrever o que tinham aproveitado do encontro ou atividade, o que tinha faltado e no que podíamos avançar.

Todas as três formas de registro eram retomadas a cada encontro para podermos refletir sobre as colocações e se preciso reorganizar o projeto. Nem sempre as avaliações davam conta do sucesso do projeto, às vezes críticas ao processo, mas é nesta rede de escuta que vamos avançando, crescendo e aprendendo.

Mensurar resultados alcançados em um projeto de intervenção que se constituiu enquanto processo, não é possível. A avaliação expressa em números não reflete o que vivenciamos neste contexto. Assim, fiz a opção de relatar algumas falas e impressões, bem como o registro do que escreveram, fazendo uma análise do resultado do projeto de intervenção a partir destes registros. As falas aqui são identificadas pela letra G de gestor.

“Que bom ter estes momentos para poder juntamente com colegas aprofundar conhecimentos e discutir situações que vivenciamos no nosso dia a dia. Que pena que os colegas se atrasam e que as chefias não entendem a importância deste momento. Que tal se fizessem as formações em outro espaço”(G1).

Essa fala reflete uma avaliação positiva da formação, a qual foi latente no grupo. A preocupação demonstrada com os atrasos e infrequência dos colegas foi pauta de discussão em vários momentos. Nunca tivemos todo o grupo junto. Considero que esta dificuldade se deu pelo fato da proposta não ter partido do gabinete. Apesar da autorização para a realização, não houve incentivo e tampouco as chefias estimularam o seu grupo. Nenhum diretor participou das formações.

“Eu queria ter mais tempo para participar do grupo de trabalho para a construção do PPP, mas nem sempre posso estar presente” (G2).

A falta de tempo para a participação foi determinante para que nossos grupos nunca tivessem completos. As pessoas me procuravam para avisar que não iriam, pois havia surgido uma situação emergencial. Muitas vezes colegas foram chamados enquanto estávamos reunidos e tiveram que sair. Faço a reflexão que apesar de ter sido construído no coletivo o projeto não anunciava uma construção da secretaria, assim a participação ficou limitada aos colegas que desejavam muito participar e que tinham um vínculo comigo, sendo que a maioria eram colegas da diretoria a qual eu pertencia.

“Que bom estar junto com os colegas, dividir as angustia e pensar possibilidades. Temos que transformar isso em ação, nós podemos mais que fazer coisas” (G3).

O protagonismo destes sujeitos que atuam na secretaria está fragilizado, pois sentem que estão sendo “fazedores de coisas”. No processo de formação isto foi muito discutido e os temas abordados fez com que estes sentissem que podem contribuir muito para a educação, contradizendo a ideia de que são fazedores de coisas. Freire (1983) fala que a desesperança passa ser substituída pela esperança “quando começam a se ver com os seus próprios olhos e se tornam capazes de projetar.” (Freire, 1983, p. 54).

“Poderíamos ter algo mais concreto. Só as discussões vão ficar no bla... bla... que o Freire falou” (G4).

A ideia inicial era de que pensássemos um instrumento capaz de organizar os fluxos e um espaço de conversa e discussão. Não conseguimos criar uma plataforma, ficando apenas no planejamento, pois a disponibilidade de todos não possibilitou que colocássemos em prática.

“Não vejo que o GT do PPP foi muito produtivo. Poucos membros do GT discutiram com seus pares e daí será uma construção de poucas mãos” (G5).

O Projeto Político Pedagógico foi construído a partir do que já tínhamos como documentos orientadores e das discussões realizadas no grupo de trabalho. De fato, esta construção deveria contar com maior participação, contudo, é a partir dele que vamos construindo nossas práticas e reflexões e constituindo outros canais de participação na sua análise, avaliação e reformulação quando necessário.

“Que bom que tem o mestrado da Dio. Que pena que é pouco tempo e limita as discussões. Que tal se fosse formação contínua, que não tivesse fim, que fosse estudo e pesquisa e discussão” (G6).

Esta avaliação foi feita por vários colegas. Formação contínua, que não terminasse com o projeto. Desta forma, apresentei uma nova proposta de formação, uma reedição da realizada para os colegas que não puderam participar e uma nova edição que seria no formato de grupo de estudos, sugestão dada pelo grupo da formação.

Entendo que a o resultado do projeto não pode ser mensurado, mas os dois eixos que inicialmente tínhamos como proposta do projeto foram realizados: A formação dos sujeitos e a construção do Projeto Político Pedagógico. Entretanto, um

projeto de intervenção não pode se limitar a executar ações sem que estas tenham algum efeito. No eixo formação dos sujeitos, além da avaliação positiva dos participantes, contribuiu para que a formação interna dos sujeitos que atuam na SME passe a ser pauta nas discussões, desvelando alguns projetos em andamento. Em relação ao eixo a gestão na garantia do direito à educação, o tema foi discutido no contexto da formação e nas discussões do grupo de trabalho do PPP e será ampliado nos outros processos formativos. O Projeto Político Pedagógico foi entregue em janeiro e está sendo reproduzido para entrega nas diferentes secretarias e escolas.

Na formação contamos com a participação de 58 pessoas, que se alternavam nas temáticas, de acordo com seus interesses e possibilidades de participação. A participação destes sujeitos impulsiona para que possamos avançar em uma proposta formativa para a SME.

Como uma avaliação final, faço uma reflexão sobre as palavras de Freire (1999, p. 86): “Ninguém pode estar no mundo, com o mundo e com os outros de forma neutra. Não posso estar no mundo de luvas nas mãos constatando apenas”. Este projeto de intervenção ousou em vislumbrar ressignificar a gestão através da formação, que é processo de discussão, e da construção de um importante documento que é o Projeto Político Pedagógico, o qual força posicionamentos e desvela as intencionalidades em educação. Minha vivência e experiência como educadora e também responsável pela gestão na secretaria, não me permitiu ficar de “luvas nas mãos”, constatando apenas. Ousei sim em um projeto que não estava inteiro em minhas mãos, mas “constatando, nos tornamos capazes de intervir na realidade, tarefa incomparavelmente mais complexa e geradora de novos saberes do que simplesmente a de nos adaptar a ela” (FREIRE 1999, p. 86).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste projeto de intervenção foi de promover a formação interna na SME contribuindo com a qualificação dos gestores e com a construção coletiva do Projeto Político Pedagógico, o qual foi realizado de outubro de 2013 a abril de 2014. Durante este tempo de articulação e vivência com os sujeitos que atuam na secretaria e o estudo permanente, percebi que o objetivo desse projeto se ampliou à medida que foi se consolidando. Antes de promover foi preciso conquistar espaço, dialogar, debater conceitos e ideias e principalmente reconhecer-se parte dessa lógica que compreende os sujeitos como reprodutores.

Esta compreensão partiu dos estudos e reflexões dos referenciais teóricos que embasaram a caminhada teórica no contexto de uma prática. A leitura de como nosso país foi constituindo o processo de redemocratização e como a política educacional foi neste contexto sendo elaborada, permitiu uma análise do que vivenciamos hoje enquanto políticas em educação e a gestão.

A gestão educacional desde a esfera federal até a local se constituiu mediante urgências, onde as políticas são formuladas e implementadas considerando a lógica neoliberal que busca resultados e eficácia como forma de acomodar os organismos internacionais quando da cobrança de resultados nacionais e dos grandes detentores do capital. Esta lógica permeia todo o meio educacional, ministério, secretarias e escolas.

É preciso considerar que vivemos nestes últimos anos grandes avanços das políticas educacionais onde o governo federal buscou efetivar a garantia do direito à educação ampliando a política de financiamento, políticas sociais, educacionais e espaços de participação da sociedade. Entretanto, as rupturas necessárias com a lógica do mercado ainda não foram estabelecidas e por mais que as políticas sejam afirmativas e que tenham cunho democrático impedem a grande e esperada transformação social e por consequência a educacional.

Como Freire nos aponta, que quando a desesperança dá lugar para a esperança nós nos vemos e conseguimos projetar, considero que a transformação tão esperada está próxima e que se alguns e muitos projetos de intervenção surgirem para ajudar na reflexão e ação de sujeitos que atuam na formulação

e implementação de políticas, podemos no conjunto romper esta lógica e interferir no que está posto até então, através de práticas de gestão.

A formação destes sujeitos que atuam na secretaria de educação deve ser uma premissa, pois quando enredados no cotidiano da gestão sem espaço para problematizar suas práticas e participar na construção das ações e políticas educacionais, ficam alienados e não veem sentido no seu fazer. Formação aqui entendida como espaço de construção e de fortalecimento das redes de saber num movimento teoria e prática.

Ao tentar compreender como acontecem as práticas de gestão no contexto da SME para garantia do direito à educação, percebi que para além das práticas estão os sujeitos pertencentes ao processo, os quais possuem uma grande capacidade de pensar e projetar, não podendo ficar com o papel apenas de executar tarefas.

A educação de Canoas desponta no cenário nacional como uma grande revelação capitaneada por um governo que tem feito grandes investimentos na área educacional, não só na rede de ensino, mas também na cidade como espaço de aprendizagem e participação. Mas, não podemos esquecer que estes avanços e protagonismo nacional, conta com trabalhadores e trabalhadoras que no dia a dia de sua prática, como sujeitos que atuam na secretaria de educação, não medem esforços para concretizar a democratização da educação com qualidade e igualdade.

Esse projeto de intervenção me ajudou a repensar meu papel na secretaria de educação, assim como de meus colegas, onde nossas vivências e emoções circulam entre a alegria, pressão, parceria, individualismo, alienação, sonhos e esperança, mas esta é outra proposta de pesquisa-ação em outro estudo acadêmico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L. **Para além da descentralização: os conteúdos da coordenação federativa do Brasil.** In: Fleury, S. Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

AMORIM, M. D. **A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas.** Dissertação (Mestrado em Educação). Dourados, MS: UFGD, 2011.

ANDREOLA, Balduino Antonio. **Carta-prefácio a Paulo Freire.** In: FREIRE, Paulo. Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 2000.

ARAÚJO, G. C. **Constituição, Federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração.** In Educ. Soc. Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010a.

AZEVEDO, J. L. de. **A educação como política pública.** 3ª Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal.** Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 49-71

BARBIER, R. **A pesquisa-ação.** Tradução Lucie Didio. Brasília, DF: Plano Editora, 2002.

BARBOSA JUNIOR, W. P. Souza, Ana Merabe de. **Educador da Secretaria de Educação: ensaiando um diálogo.** In. Vasconcelos, Francisco Herbert Lima ET AL (org.). Conselho Escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia. Fortaleza. Edições UFC, 2013.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2008.

BARROSO, João. **Gestão local da educação: entre o estado e o mercado, a responsabilização coletiva.** In: Política da educação: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus. 1992.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação.** 8ª edição. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 1985.

BORDIGNON, Genuino "Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano", São Paulo. Ed. e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). **Pesquisa Participante**. São Paulo. Brasiliense, 2006.

BRASIL, **Constituição**. Constituição Federal Brasileira de 1988.

_____. Índice **Avalia aprendizado dos alunos**. Brasília, 2008.

_____. FNE. **Documento-Referência**. Brasília, FNE, 2012. Disponível em <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf>. Acesso em: maio de 2014.

CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma Vieira do; LIMA, Rosangela Novaes Lima (Org.) **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. 1ª ed. Porto Alegre: Sulina, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. São Paulo: McGraw-Hill, 1979.

_____, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. RJ: Elsevier, 2004. saberes e reflexões. – Porto Alegre: Sulina, 2006.

COMERLATTO, Luciani Paz. **A gestão da educação no contexto da sociedade capitalista: a parceria público privado**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica como direito**. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008.

CRUZ, R. E. da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. São Paulo, 2009. 434 p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP. 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

_____, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **A qualidade da educação: perspectivas e desafios**. Cad. CEDES [online]. 2009, vol.29, n.78, pp. 201-215.

_____, L. F.; PARO V. H. **Políticas públicas da educação básica**. São Paulo, 2001.

FERREIRA, N. S. C. (Org). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Educação como prática da liberdade**. 17. Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. Coleção: O mundo, Hoje, v.21. 13ª.ed. Paz e Terra Rio de Janeiro, 1983.

_____. **Comunicação e Extensão**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **Educação como prática de liberdade**. 22. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 7. ed.:Paz e Terra. São Paulo, 1997.

_____. **Pedagogia dos sonhos possíveis**. Editora UNESP. São Paulo, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Rev. Bras. Educ. vol.16 no.46 Rio de Janeiro Jan./Apr. 2011**

_____, Gaudêncio. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** Prefácio. São Paulo: Cortez, 2006a. p. 13. Editora, 2002.

GADOTTI, M. **Pressupostos do projeto pedagógico**. In: MEC Conferência Nacional de Educação para Todos. Anais. Brasília, 1994

_____, Moacir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Conae 2014. Disponível em http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf. Acesso em janeiro 2014.

GANDIN, Danilo. **O planejamento como ferramenta de transformação da prática educativa**. Disponível em: <[http://www.maxima.art.br/arq_palestras/planejamento_como_ferramenta_\(completo\).doc](http://www.maxima.art.br/arq_palestras/planejamento_como_ferramenta_(completo).doc)>. Acesso em setembro de 2014.

_____, Danilo. **A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental**. 14 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

_____, Danilo e CRUZ, Carlos Henrique Carrilho. **Planejamento na sala de aula**. 10 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

_____, D. **A prática do planejamento participativo**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____, Danilo e Gandin, Luís Armando. **Temas para um projeto político-pedagógico**. Editora Vozes: Petrópolis (RJ), 2003

GENTILI, Pablo. **O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina**. Educ. Soc. Vol. 30 nº 109, Campinas, Sept/Dec.2009. GOIRIS, Fabio Anibal. Revista Tempo da Ciência V. 18, nº 35. 2011

GUATTARI, Félix. & ROLNIK, Suely. **Cartografias do desejo**. Petrópolis: Vozes. 1999

HIPÓLITO, Á. M. **Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. Revisita: teoria e prática.** V.21, nº 38, p. 59-68. Out./dez. 2009.

IBGE. **Censo Demográfico.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em dezembro de 2012.

INEP. **Censo escolar.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacenso>>. Acesso em dezembro de 2012.

KINZO. Maria d'Alva G. **A democratização brasileira: um balanço político desde a transição.** Revista brasileira de História. Vol. 15. Nº 4. São Paulo, 2001.

KRAWCZYK, Nora Rute. **O PDE: novo modo de regulação estatal?** Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, set./dez. 2008.

LIBÂNEO, J.C ET al. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo: Cortez, 2003.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática.** 5. ed. revista e ampliada. Goiânia. Editora Alternativa, 2004.

LIMA & MENDES, Odete da Cruz. **A gestão da Educação: contrapontos entre descentralização e avaliação na lógica da reforma do Estado.** In Neto, Nascimento & Lima. Política Pública de Educação no Brasil. Compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006.

LOUREIRO, B. R. C. **As políticas educacionais do Banco Mundial: uma análise crítica.** 2007. 91 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/PosGraduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/loureiro_brc_me_mar.pdf>. Acesso em: abril de 2014.

LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MALANCHEN. Julia. **As políticas de formação inicial a distância de professores no Brasil: democratização ou mistificação?** Dissertação de mestrado defendida no programa de pós-graduação em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

MARIN, Alda Junqueira. **Educação continuada: introdução a uma análise de termos e concepções.** In: Cadernos Cedes n.º 36. São Paulo: Papirus, 1995. p. 13-20.

MELO, Adriana de Almeida Sales de. **A Mundialização da educação: o projeto neoliberal de sociedade e de educação no Brasil e na Venezuela.** Maceió: EDUFAL, 2004.

MORAES. 2002 Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 13-24 17

Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em:janeiro de 2014.

MORAES, Sílvia Pereira Gonzaga de Moraes. **Retrospectiva Histórica da disciplina de Prática de Ensino no Curso de Pedagogia: focalizando a década de 1980.** In: Anais do IV Seminário de Prática de Ensino. Organização de Maria Inalva Galter. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003.

MORAES, Reginaldo. **Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade.** Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p.13-24, setembro/2002, São Paulo.

MENEGOLLA, Maximiliano. SANT'ANNA, Ilza Martins. **Por que planejar? Como planejar?** 10ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MÉSZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx.** Trad. Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2006.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** Editora Vozes, Petrópolis, 2002.

MOTTA, Paulo Roberto. **A Ciência e a Arte de ser Dirigente.** Rio de Janeiro: Record, 1991.

NÓVOA, A. **Formação de professores e trabalho pedagógico.** Lisboa: Educa, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Das Políticas de Governo à Política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira.** In: Educação e Sociedade Campinas, Centro de Estudo Educação e Sociedade (CEDES), v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.— jun. 2011.

_____, D.A. **As políticas educacionais no governo Lula: ruptura e permanência.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE).

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica.** São Paulo: Cortez, 1986.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90.** São Paulo: Xamã, 2003.

_____, Vera. **Conselhos Municipais de Educação em Tempos de Redefinição do Conceito Democracia.** In: Souza Donald de Bello. Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania. São Paulo, Xamã, 2008.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais.** São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1980.

RONCONI, Reginaldo. **A participação Social no Município que Educa.** In :Cidade que Educa: múltiplos olhares. Padilha, Roberto Paulo. et al .Editora e Livraria Instituto Paulo Freire. São Paulo, 2012.

ROSA, Sônia M.O. **Canoas Avalia: instrumento diagnóstico na instituição de políticas de formação docente.** In: II Seminário Observatório, Metodologias e Impactos nas Políticas Públicas. São Leopoldo: Unisinos. IHU, 27 e 28 de novembro de 2012.

SAES, Decio. **A república do capital: capitalismo e processo político no Brasil.** Editora Boitempo. São Paulo, 2001.

SANDER, Benno. **Produção do Conhecimento em Política e Gestão da Educação. Principais Tendências.** Palestra proferida na Mesa redonda Integrada no XXI Simpósio Brasileiro e III Congresso Luso- Brasileiro de Política e Administração da Educação. Recife, 2003. Disponível em <<http://www.bennosander.com>>. Acesso em: julho de 2014.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional.** Campinas: Autores Associados, 2000.

_____, Demerval. **O plano de desenvolvimento da educação: Análise do projeto do MEC.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007
1231Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: janeiro 2014.

SANTOS, Ana Lúcia Félix. **Gestão Democrática da Escola: Bases Epistemológicas, Políticas e Pedagógicas.** Publicado nos Anais da 29ª Reunião Anual da Anped, Caxambu/MG, 2006. Disponível em: <<http://baixarpdf.net/preview/>>. Acesso em: junho de 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências.** 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2006.

_____, Boaventura de Souza. **Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Porto: Afrontamento, 2002.

SHIROMA, Eneida Oto. **Profissionalização e gerencialismo na educação. Revista Educação: teoria e prática.** Vol. 21. Nº 38, p. 59 – 68. Out./dez. 2011.

_____, Eneida Oto. **Sentidos da descentralização nas propostas internacionais para a educação.** In: BORGES, Liliam Faria Porto; MAZZUCO, Neiva Gallina (Orgs.). Democracia e políticas sociais na América Latina. São Paulo: Xamã, 2009. p. 179 a 191.

_____, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____, E. et all. **Indicadores de Qualidade: o fetiche da gestão por resultados.** In: Anais VII Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul (ANPEDE-SUL) “Pesquisa em educação e inserção social” UNIVALI: Santa Catarina, 2008.

SOUZA, Sandra Maria Zákia L. de. **Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos.** In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: junho de 2014.

SARMENTO, Diva Chaves. **Criação dos sistemas municipais de ensino.** Caderno ANPAE – MG Educação, Política, Direito e Justiça Social – A Construção de uma Gestão Democrática. Juiz de Fora: ANPAE, 2000.

SILVA JÚNIOR, C. A. da. **Espaço da administração no tempo da gestão.** In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N.S.C. (org). *Políticas e gestão da educação: dois olhares.* Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Cadernos da AATR –BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), Bahia, p. 1-11, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_p_apel.pdf>. Acesso em: maio de 2014.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-ação.** 14ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

TOLEDO, Caio Navarro. **1964: O golpe contra as reformas e a democracia.** Revista Brasileira de História. Vol. 24. Nº 47. São Paulo, 2004.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico.** 18 ed. São Paulo: Libertad Editora, 2008.

VEIGA, Ilma Passos de Alencastro. **Projeto Político Pedagógico: continuidade ou transgressão para acertar.** In CASTANHO, M.E.L.M. CASTANHO, S. (org) O que há de novo na educação superior: do projeto político pedagógico à prática transformadora. Campinas: Papirus, 2000.

WITTMANN, Lauro Carlos; FRANCO, Maria Estela. **Situação e perspectivas da Administração da Educação no Brasil.** Relatório Geral do Programa de Pesquisa: primeira fase. Brasília: ANPAE, 1998.

XIMENES, J. M. **Reflexões sobre o conteúdo do Estado Democrático de Direito.** Revista Científica Eletrônica ATENA, v. 2, 2007. Disponível em: <<http://www.iesb.br>>. Acesso em julho de 2014.

APÊNDICE

APÊNDICE 1 - Avaliação dos encontros

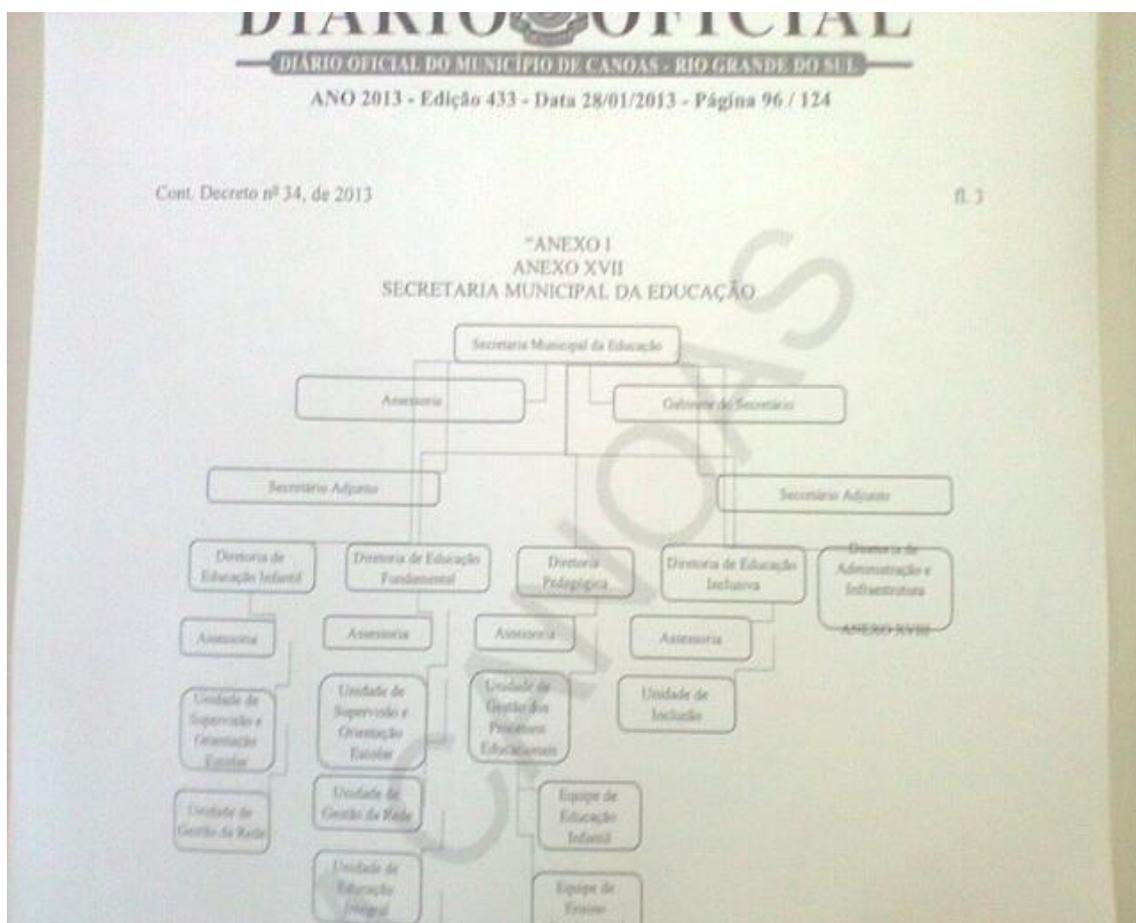
AVALIAÇÃO DO ENCONTRO _____

QUE BOM...

QUE PENA...

QUE TAL...

APÊNDICE 3 – Organograma da SME



APÊNDICE 4 - Questões fundamentais do planejamento e modelo básico de plano no planejamento participativo

Aspectos a considerar	Significado de cada parte	Modelo (esquema) do plano
A. Realidade global Existente	Diz como o grupo percebe a realidade global em seus problemas, desafios e Esperanças	1.1 Marco situacional
B. Realidade global Desejada	Expressa a utopia social, o “para que direção nos movemos” do grupo. Expõe as opções sobre o homem e sobre a sociedade e fundamenta essas opções em teoria.	1.2 Marco doutrinal
C. Realidade desejada do campo de ação e (sobretudo) da instituição (grupo ou movimento) em processo de planejamento.	Expressa a utopia instrumental do grupo. Expõe as opções (em termos ideais) em relação ao campo de ação e à instituição (grupo ou movimento) e fundamenta essas opções em teoria.	1.3 Marco operativo
Confronto entre C e D.	Expressa o juízo que o grupo faz da sua realidade, em confronto com o ideal traçado para seu fazer. Deste julgamento (avaliação) ficam claras as necessidades da instituição.	2. Diagnóstico Necessidades
D. Realidade institucional Existente	É a descrição da realidade e da prática específicas da instituição (grupo ou movimento) que se está planejando.	(Não se inclui no plano, mas é necessário conhecê-las para elaborar o diagnóstico)
E. Propostas	Propõe: 1) ações; 2)	3. Programação

<p>concretas para a transformação da realidade institucional existente (para o tempo do plano).</p>	<p>comportamentos, atitudes; 3) normas e 4) rotinas para modificar a realidade existente (da instituição, do campo de ação), diminuindo a diferença entre C e D e, como consequência, influenciando na realidade Global</p>	<p>3.1. Objetivos 3.2. Políticas e estratégias 3.3. Determinações gerais 3.4. Atividades permanentes</p>
---	---	--