



A Gestão do Sistema de Ensino a partir do Plano de  
Ações Articuladas

**Dissertação de Mestrado em Gestão**

Rejane de Freitas Torres Santos

Dissertação orientada pelo Prof<sup>o</sup>. Doutor Paulo Moreira

Barcarena, dezembro de 2018.

**ATLÂNTICA – ESCOLA UNIVERSITÁRIA DE CIÊNCIAS  
EMPRESARIAIS, SAÚDE, TECNOLOGIAS E ENGENHARIA**

**A Gestão do Sistema de Ensino a partir do Plano de  
Ações Articuladas**

**Dissertação de Mestrado em Gestão**

**Orientador:**

Professor Doutor Paulo Moreira

**Autora:**

Rejane de Freitas Torres Santos

Barcarena, dezembro de 2018.

A autora é a única responsável pelas ideias expressas neste relatório

*“Assim como seja cada sociedade, assim serão suas escolas”.*  
*Lourenço Filho*

## AGRADECIMENTOS

A **Jesus**, o amado da minha alma. – Obrigada por me amar; por me impulsionar a ir além do que os meus olhos podiam ver; por me fazer mais forte e resiliente. E principalmente, por me mostrar o valor do amor e da compaixão, sem o qual eu não seria quem sou.

À minha mãe, **Nazaré**, por ser minha melhor amiga. Por acreditar em mim. Por me mostrar o valor de seguir em frente, apesar das circunstâncias.

Ao meu esposo, **Edilson**. Por me escolher para amar, para caminhar juntos na mesma direção (Cristo) e por me permitir ser a mãe de seus filhos. – Amor, você me faz maior e mais forte simplesmente me amando.

Aos meus filhos, **Nicolas** e **Nicolly Valentina**, por serem o melhor de Deus para mim nessa terra. Seus olhinhos de amor são o farol que me mostra o caminho a seguir. – Vocês mudaram minha vida, sou tão grata!!!

Às melhores irmãs do mundo: **Maria José** e **Risangela**. – Obrigada por sempre verem em mim o que, muitas vezes, nem eu mesma via, coragem! Amo tanto vocês.

Aos sobrinhos mais lindos... **Hiago**, meu primeiro filho de coração. – Eu amo tanto você meu querido! **Hiuly**, princesa amada que o Senhor nos deu para expressar o Seu amor por nós e **Hian** (bebê) todo o amor da titia para você querido!

À **família** que recebi de Deus para amar e ser amada: Nazaré (sogra), Valdilson (cunhado amado), cunhados (as) mais lindos do mundo: Fany (e sua princesa Thaylla Gabriela), Advonilson e Ivonete (por serem sempre tão queridos nos recebendo em sua casa, obrigada!);

Às minhas melhores **amigas** de infância Noris Costa, Pastora Ivonilde, Eulina e Lecy Costa pelas orações e palavras inspiradoras vindas do trono do Senhor em momentos de angústia, próprias do percurso.

Aos amigos do **IFMA Campus Zé Doca**, em especial, às queridas amigas Daiane Leite e Alanny Luz por chegarem a minha vida em um momento de grandes mudanças. – Amigas sem vocês eu não teria conseguido!

Aos **meus pastores**, Natã Barroso e João Batista (Buriticupu) e Samuel Veloso (Zé Doca) por serem canal de Deus nesse processo que foi muito mais do que apenas acadêmico – suas ministrações foram essenciais para que permanecesse crendo e caminhando em direção aos planos do Senhor.

À **Prefeitura Municipal e Secretaria de Educação de Buriticupu**, na pessoa do prefeito José Gomes e secretária de educação Betel Santana por sua disponibilidade;

Aos **técnicos da SEMED**, gestores escolares e professores da rede pública municipal que contribuíram com a pesquisa;

Às **amigas queridas**, mestras e muito competentes: Josenilde Ericeira (Josi) e Edilene Freitas por disponibilizarem parte do seu potencial a me instruir. Queridas, vocês foram instrumentos de Deus em minha vida, elevando-me a outro nível, muito além do que eu poderia imaginar. Vocês representam a excelência do que é ser mestre. Que orgulho poder chamá-las de “amigas”.

Ao meu orientador Professor Doutor **Paulo Moreira**, por sua gentileza ao me orientar com tanta seriedade e dedicação. Sendo atencioso e muito prestativo, mesmo tendo um oceano nos separando. – Professor, nós conseguimos! Obrigada!!!

## RESUMO

Esta pesquisa analisa a Gestão do Sistema de Ensino a partir do Plano de Ações Articuladas. No desenvolvimento do estudo, realizou-se pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Para o estudo bibliográfico a cerca da Administração e Gestão examinou-se alguns autores de relevância na área, a fim de entender como a Administração se relaciona com o espaço escolar à luz dos principais teóricos clássicos, como: Antônio Carneiro Leão (1939), Quirino Ribeiro (1953), Lourenço Filho (1978), Arroyo (1979). E outros estudiosos contemporâneos, a saber: Moacir Gadotti (1999), João Barroso (2005), Vitor Paro (2010), Benno Sander (1990), dentre outros.

Para compreender como se dar a gestão da política educacional no Brasil, foi realizado um resgate histórico da Administração Escolar no país, destacando os primeiros estudos teóricos nessa área, por entender que propiciaria o entendimento do construto da gestão da política educacional historicamente. Em seguida, foi realizada uma análise da política educacional no contexto das políticas públicas com recorte a partir das ações administrativas operadas no governo Lula, na qual foram apontadas as principais medidas implementadas no cenário das políticas públicas.

Após ter sido feito o levantamento sobre os primeiros estudos da Administração Escolar no Brasil, procedeu-se com o estudo dos principais documentos norteadores da política educacional no país, tais como: PAC, PDE, PNE, PAR entre outros. Seguindo nessa linha, deu-se início à segunda fase da pesquisa que primou por uma abordagem empírica a partir do método indutivo.

Quanto ao caminho metodológico, elegeu-se uma abordagem predominantemente qualitativa de construção dos dados (HAGUETTE, 2005). Considerando que a abordagem apresenta maior flexibilidade e diversidade no desvendamento do objeto em estudo. Para tanto, utilizou-se a entrevista como instrumento de coleta de dados por ser um instrumento capaz de revelar a perspectiva do investigado com maior riqueza de informações durante o processo investigativo.

A delimitação da pesquisa se restringiu à gestão da rede municipal de ensino da cidade de Buriticupu no estado do Maranhão, Brasil, contanto com os sujeitos: 10 gestores de escolas, 20 professores das escolas da rede pública municipal, sete técnicos do PAR na

SEMED, a secretária municipal de educação e o prefeito municipal. O município foi selecionado por estar no terceiro ciclo do PAR. Após a realização das entrevistas, foi feito o tratamento das informações coletas utilizando a técnica de Análise de Conteúdo que permite a descrição, sistematização, inferência e interpretação de estudos quantitativos e qualitativos (BARDIN, 1977).

O procedimento da análise de conteúdo das entrevistas foi realizado seguindo as etapas: constituição do corpus; leitura flutuante que permitiu a codificação das unidades temáticas; composição das subcategorias; definição das categorias que direcionaram a discussão e análise detalhadas das categorias à luz da teoria e do objeto em estudo (COUTINHO, 2011; ALMEIDA, 2015). A partir da análise foi possível analisar como a gestão do sistema de ensino é gerido a partir do PAR.

Os resultados apontam que a gestão do sistema de ensino a partir do PAR apresenta contribuições significativas na melhoria do sistema de ensino, principalmente no que diz respeito à estruturação física e aparelhamento da rede. No entanto, foram reveladas fragilidades no campo de atuação do município oriundas da forma em que o plano se estrutura quanto ao engessamento das ações não executadas conforme o previsto no PAR pelo município, situação que provoca o bloqueio do ente no FNDE/MEC. Diante disso, observa-se que muitas discussões ainda surgirão a cerca da estruturação da ação gestora do PAR com o objetivo de garantir a possibilidade de avançar rumo à qualidade na educação tão necessária ao país.

**Palavras-chave:** Política Educacional; Gestão do Sistema de Ensino; Plano de Ações Articuladas - PAR.

## ABSTRACT

His research analyzes the Management of the Teaching System from the Articulated Actions Plan. In the development of the study, a bibliographical, documentary and field research was carried out. For the bibliographical study about the Administration and Management, we examined some authors of relevance in the area, in order to understand how the Administration relates to the school space in light of the main classical theorists, such as: Antônio Carneiro Leão (1939), Quirino Ribeiro (1953), Lourenço Filho (1978), Arroyo (1979). And other contemporary scholars, such as Moacir Gadotti (1999), João Barroso (2005), Vitor Paro (2010), Benno Sander (1990), among others.

In order to understand how to give the management of educational policy in Brazil, a historical rescue of the School Administration in the country was made, highlighting the first theoretical studies in this area, since it would allow understanding of the construct of educational policy management historically. Then, an analysis of the educational policy was carried out in the context of public policies with a cut from the administrative actions carried out in the Lula government, in which the main measures implemented in the public policy scenario were pointed out.

After the survey of the first studies of the School Administration in Brazil, we proceeded with the study of the main guiding documents of educational policy in the country, such as: PAC, PDE, PNE, PAR, among others. Following this line, the second phase of the research began, which began with an empirical approach based on the inductive method.

As for the methodological path, a predominantly qualitative approach to data construction was chosen (HAGUETTE, 2005). Considering that the approach presents greater flexibility and diversity in the unveiling of the object under study. For this, the interview was used as an instrument of data collection because it is an instrument capable of revealing the perspective of the investigated with the greatest wealth of information during the investigative process.

The delimitation of the research was restricted to the management of the municipal school network of the city of Buriticupu in the state of Maranhão - Brazil, with the subjects: 10 school managers, 20 municipal school network teachers, municipal secretary of education and the municipal mayor. The municipality was selected because it is in the third cycle of PAR. After the interviews, information was collected using the Content Analysis technique, which allows the description, systematization, inference and interpretation of quantitative and qualitative studies (BARDIN, 1977).

The procedure of content analysis of interviews was carried out following the steps: constitution of the corpus; floating reading that allowed the coding of thematic units; composition of subcategories; definition of the categories that directed the discussion and detailed analysis of the categories in the light of the theory and object under study (COUTINHO, 2011; ALMEIDA, 2015). From the analysis it was possible to analyze how the management of the education system is managed from PAR.

The results point out that the management of the education system from the RAP has made significant contributions to the improvement of the education system, especially with regard to the physical structure and network rigging. However, weaknesses have been revealed in the municipality's field of action, arising from the way in which the plan is structured regarding the plastering of actions not carried out as provided for in the PAR by the municipality, a situation that causes the blockade of the entity in the FNDE / MEC. Therefore, it is observed that many discussions will still arise about the structuring of the management action of the PAR with the objective of guaranteeing the possibility of advancing towards the quality in the education so necessary to the country.

**Keyword:** Educational Policy; Management of the Teaching System; Articulated Stock Plan - PAR.

## Índice

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 – A GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1 Administração Escolar no Brasil: primeiros estudos teóricos .....</b>	<b>20</b>
1.1.1 A Reforma do Estado e o Gerenciamento Educacional .....	27
<b>1.2 A Gestão da Política Educacional: debates importantes .....</b>	<b>30</b>
<b>1.2.1 A Descentralização Política e a Política Educacional.....</b>	<b>32</b>
1.2.2 O Regime de Colaboração e a Política Educacional .....	35
<b>1.2.3 A Municipalização da Educação .....</b>	<b>37</b>
<b>CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>41</b>
<b>2.1 As Políticas Públicas no Governo Lula.....</b>	<b>43</b>
2.1.1 O Plano de Aceleração do Crescimento e suas Implementações na Educação .....	48
2.1.2 O Plano de Desenvolvimento da Educação e a Instrumentalização da Política Educacional .....	50
2.1.3 O Plano de Ações Articuladas: instrumento de gestão e planejamento .....	54
<b>CAPÍTULO 3 – A METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>60</b>
<b>3.1 Percurso Metodológico da Pesquisa.....</b>	<b>61</b>
<b>3.2 O município de Buriticupu/MA: contextualização da área de estudo .....</b>	<b>64</b>
<b>3.3 O perfil educacional da rede de ensino: o sujeito investigado .....</b>	<b>66</b>
<b>CAPÍTULO 4 – A GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE BURITICUPU/MA A PARTIR DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>71</b>
<b>4.1 Resultados .....</b>	<b>74</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>100</b>

### Índice de figuras

---

<b>Figura 01</b> – Organização dos segmentos atendidos no sistema de ensino municipal....	71
<b>Figura 2</b> – Etapas Operacionais da Análise de Conteúdo.....	76

### Índice de gráficos

---

<b>Gráfico 1</b> – Número de Matrículas.....	72
--	----

### Índice de quadros

---

<b>Quadro 1</b> – Estrutura organizacional da SEMED.....	69
<b>Quadro 2</b> – Situação dos Professores da rede e técnicos da SEMED.....	73
<b>Quadro 3</b> – Nível de formação dos professores da rede municipal de ensino.....	73

### Índices de Tabelas

---

<b>Tabela 1</b> – Classes Temáticas, Categorias e Subcategorias emergentes da Análise de Conteúdo, com suas respectivas Unidades Temáticas .....	78
<b>Tabela 2</b> – Unidades Temáticas da gestão pela SEMED do Sistema de Ensino.....	79
<b>Tabela 3</b> – Unidades Temáticas da concepção pelos entrevistados sobre o PAR.....	80
<b>Tabela 4</b> – Unidades Temáticas da Contribuição do PAR para o sistema de ensino.....	81
<b>Tabela 5</b> – Unidades Temáticas das mudanças/benefícios no/ao sistema.....	82
<b>Tabela 6</b> – Unidades Temáticas das dificuldades para a execução do PAR .....	82

## LISTA DE ABREVIATURAS

---

CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social  
CAE – Conselho de Alimentação Escolar  
CF – Constituição Federal  
CME – Conselho Municipal de Educação  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FME – Fórum Municipal de Educação  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNDEB – Fundo Nacional Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério  
FUNDEF – Fundo Nacional Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais do Magistério  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anízio Teixeira  
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC – Ministério da Educação e Cultura  
ONG – Organização não Governamental  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil e Interesse Público  
PAR - Plano de Ações Articuladas  
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento  
PDE – Plano de Desenvolvimento Educacional  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PME – Plano Municipal de Educação  
PNE – Plano Nacional da Educação  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SEMED – Secretaria Municipal de Educação  
SIOPE – Sistema de Informação sobre o Orçamento Público em Educação  
SME – Sistema Municipal de Ensino  
UAB – Universidade Aberta do Brasil

## INTRODUÇÃO

---

O gerenciamento da educação brasileira vem sofrendo constantes mudanças na forma de realizar atividades específicas e supletivas no interior da tomada de decisão ao longo de sua trajetória.

Este é um campo de pesquisa que se mostra dinâmico e bastante ativo, ou seja, é um cenário propício ao estudo acerca das questões que envolvem o interior das relações educacionais, especialmente no que diz respeito à gestão do sistema de ensino no âmbito dos entes federativos, no caso do estudo aqui apresentado, do município. Torna-se cada vez mais constante a busca por identificar caminhos que venham propiciar melhores condições para o desenvolvimento da gestão educacional em prol da qualidade da educação no país.

Diante do atraente cenário, pode-se observar, a partir do desenvolvimento de ações de cunho administrativo e político, a busca por imprimir estratégias de planejamento que promovam o enfrentamento de dificuldades, a fim de impedir o avanço no campo da gestão e/ou administração educacional.

Tais ações podem favorecer a superação dos pontos mais sensíveis no contexto educacional, a saber: a qualidade do ensino, a aprendizagem do educando, o sistema educacional em seus múltiplos aspectos estruturais (física e operacional; corpo técnico, professores e demais servidores; equipamentos, tecnologias etc.), entre outros. É nesse ponto fulcral, que o gerenciamento se ergue como um instrumento articulador na busca por mudar o fracasso recorrente com medidas avançadas como forma de tentar elevar o nível da qualidade, revertendo, assim, o quadro a partir de novos mecanismos de intervenção.

Por tudo isso, cabe destacar a política educacional implementada a partir de dispositivos legais como a Constituição Federal – CF/1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN/1996. Ambas surgem no contexto nacional como alicerces de planejamento e diretrizes que se propõem a (re)definir os caminhos da educação no país, agora sobre a égide da efetivação dos princípios da descentralização, na tentativa de elevar os indicadores de qualidade, eficiência e equidade na administração escolar. A intenção da legislação é (re)organizar a forma como as

instituições de ensino se encontram estruturadas e/ou geridas, partindo do princípio de gestão democrática e participativa.

A partir das últimas décadas do século XX e no limiar do século XXI, essas mudanças foram introduzidas na educação, como resultado da Reforma que o aparelho do Estado sofreu em consonância com as exigências do contexto global. Sendo redefinido, então, o *lugar de luta* e projetando uma nova realidade educacional, com bases firmadas em conceitos inovadores voltados à nova forma de regulação, de descentralização, autonomia e de partilha de responsabilidades (co)operativas para que o sistema alcançasse o sucesso esperado.

No campo da política educacional, no que se refere à gestão da política, vale ressaltar as medidas adotadas pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) a partir de 2007. Estas estabeleceram novos parâmetros e práticas de planejamento voltadas para a melhoria da qualidade do ensino por meio da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O Plano condicionava os estados e municípios a cumprirem com as 28 Diretrizes do Plano de Metas do Compromisso Todos Pela Educação, estabelecido no governo, do então presidente, Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). O PDE se pautava em vários programas que desencadearam ações para a superação do desgaste da educação, buscando, assim, imprimir a qualidade no ensino.

Diante dessa empreitada, o Plano de Ações Articuladas, regulamentado pelo Decreto nº 6.094/97, que estabelece apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação (MEC) aos estados e municípios, surgiu como o principal organismo de planejamento estratégico e de consolidação do princípio do regime de colaboração. Para tanto, valia-se de uma visão sistêmica e panorâmica dos entes federados (estados, municípios e Distrito Federal), estabelecendo-se como um arranjo político institucional, no qual o MEC, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), passa a avaliar quais são os melhores caminhos para superar a fragmentação das ações e, conseqüentemente, a descontinuidade das ações.

O Plano de Metas do Compromisso Todos Pela Educação exigia dos sistemas priorizados, conforme consta no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, em seu artigo 9º, §2º:

A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica.

Conforme o texto do decreto revela, os critérios para receber os auxílios definidos pelo programa estão vinculados ao preenchimento do diagnóstico situacional, bem como a realização das demais cláusulas definidas no termo. Assim sendo, o aspecto principal do PAR reside em seu caráter de ação sistêmica, através da qual, o regime federativo, mediante o cumprimento das ações pactuadas e executadas, terá condição para exercer a autonomia na realização das ações dentro do movimento de descentralização administrativa e financeira. Dessa maneira, o plano baliza medidas que se adequem à necessidade da rede de ensino com o auxílio da definição de ações cuja finalidade é projetar as metas que se esperam alcançar ao longo do período de cada ciclo.

Pela importância do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a garantia da melhoria da qualidade do ensino e para o planejamento do sistema educacional diante das mudanças ocorridas no contexto da política gestonária nos estados e municípios nacionais, justifica-se a escolha do objeto de estudo, que é o sistema de gerenciamento das ações pactuadas no PAR pelo município de Buriticupu/MA. A investigação se pautou na seguinte problemática: como o município de Buriticupu/MA tem gerido as ações que foram pactuadas no PAR considerando a estrutura regulatória do plano?

É fato que o Plano sofreu ajuste desde sua implantação em 2007, no seu primeiro ciclo, e foi ajustando-se ao contexto educacional mediante o desenho que se estabeleceu no cenário. Por seu caráter plurianual de cunho político administrativo, algumas questões norteadoras foram levantadas:

- a) Existe comprometimento político dos gestores da Educação Municipal (Prefeito e secretário municipal) com a garantia da execução do PAR no município de Buriticupu/MA?
- b) Qual é o impacto causado na qualidade da educação municipal a partir da execução do PAR?
- c) De que forma os gestores da educação municipal gerenciam as ações pactuadas no PAR?

O ponto de enfoque se deu a partir da observação da política educacional no cenário nacional, bem como no âmbito dos estados e municípios que sofrem a cada novo ciclo de gestão. Motivo que coloca a administração/gestão escolar em dificuldades, a ponto de avançar e recuar diante das frentes abertas pelo Plano, por considerar as limitações enfrentadas pela gestão.

Diante dessa realidade, a pesquisa teve como objetivo geral analisar a gestão do sistema de ensino do município de Buriticupu/MA a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR). Para alcançá-lo, perseguiram-se objetivos mais específicos, tais como: a) Investigar como se deu a implantação do PAR no município de Buriticupu; b) verificar de que forma os gestores da educação municipal gerenciam as ações pactuadas no PAR? c) verificar em que medida existe comprometimento político dos gestores da Educação Municipal (prefeito e secretário municipal) com a garantia da execução do PAR no município de Buriticupu/MA; d) Identificar o impacto causado na qualidade da educação municipal a partir da execução do PAR.

Portanto, o presente trabalho se propõe realizar um estudo de caso conjuntural e estrutural da gestão das ações pactuadas no PAR na rede municipal de ensino da cidade de Buriticupu no Estado do Maranhão.

Importa dizer que a cidade de Buriticupu é um município com aproximadamente 65.237 habitantes, distribuídos numa área de 2.545,440 km<sup>2</sup>, localizada na região oeste do estado. Atualmente o município conta com aproximadamente 17.000 (dezessete mil) alunos (dados do censo escolar de 2014) que estudam na sede do município e no campo. Esta demanda é atendida em 70 escolas municipais. Destas, 15 escolas encontram-se localizadas na área urbana e 54 escolas estão situadas na zona do campo.

Apesar de o município ser considerado relativamente jovem com relação a sua emancipação, apenas 23 anos, já conta com o Sistema Municipal de Ensino (SME). Este foi instituído pelo projeto de lei nº 344/2015 que regulamenta a rede de ensino e traz para o centro da discussão educacional os órgãos colegiados: o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS/FUNDEB) e o Plano Municipal de Educação (PME), instituído pela lei nº 345/2015.

Uma grande conquista realizada pelo município foi a instituição do Fórum Municipal de Educação (FME), regulamentado pela lei nº 244/2015. Este atua como o lugar de discussão, monitoramento e acompanhamento das ações planejadas pelo PME e pela comunidade escolar.

Embora o município se encontre com o sistema regulamentado, muitas escolas não possuem prédios próprios e/ou adequados ao funcionamento educacional. Outra

situação preocupante, com relação à rede, refere-se ao quadro de professores, pois o município ainda não atingiu a efetivação necessária para atender a demanda. Quanto à administração do sistema, a Secretaria Municipal de Educação conta com o PAR como ferramenta de gestão desde o ano de 2009-2011.

Assim, o presente trabalho está estruturado em 04 (quatro) capítulos. No primeiro, faz-se uma revisão de literatura para melhor compreender a natureza da administração escolar no contexto da política educacional no Brasil. Para tanto, examinou-se alguns conceitos como o de Administração Geral a fim de entender como a Administração se relaciona com o espaço escolar à luz dos principais teóricos da área, a saber: Antônio Carneiro Leão (1939), Quirino Ribeiro (1953), Lourenço Filho (1978), Arroyo (1979). E outros estudiosos contemporâneos como: Moacir Gadotti (1999), João Barroso (2005), Vitor Paro (2010), Benno Sander (1990), entre outros.

No segundo capítulo, faz-se uma revisão bibliográfica a respeito da política educacional no contexto das políticas públicas implementadas a partir do Governo Lula, destacando os principais mecanismos voltados para o desenvolvimento do país, especialmente aqueles que apresentam interfaces com o alargamento da política educacional, a saber: o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), bem como o mecanismo de gestão e planejamento estratégico, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

No terceiro capítulo, apresenta-se a metodologia aplicada à pesquisa, descrevendo o percurso metodológico realizado, a contextualização da área de estudo, bem como o perfil da rede de ensino pesquisada. Nesse capítulo é apresentado o perfil educacional do campo da pesquisa a partir da delimitação deste, considerando sua posição geográfica e política no Estado Maranhão – Brasil.

No quarto capítulo, analisa-se o gerenciamento das ações de planejamento da política educacional no município Buriticupu/MA a partir do PAR. O capítulo apresenta o resultado da pesquisa de campo a partir dos dados coletados nas entrevistas, com base no método de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977). Em seguida, foi realizada a discussão dos dados à luz dos teóricos que discutem a política e a gestão educacional.

Por fim, faz-se as considerações finais que apresentam, brevemente, a discussão a cerca da gestão do sistema de ensino a partir do PAR na rede de ensino de Buriticupu no

estado do Maranhão/Brasil. Os resultados apontam que a gestão do sistema de ensino a partir do PAR apresenta contribuições significativas na melhoria do sistema de ensino, principalmente no que diz respeito à estruturação física e aparelhamento da rede.

No entanto, foram reveladas fragilidades no campo de atuação do município oriundas da forma em que o plano se estrutura quanto ao engessamento das ações não executadas conforme o previsto no PAR pelo município, situação que provoca o bloqueio do ente no FNDE/MEC. Diante disso, observa-se que muitas discussões ainda surgirão a cerca da estruturação da ação gestora do PAR com o objetivo de garantir a possibilidade de avançar rumo à qualidade na educação tão necessária ao país.

## **CAPÍTULO 1 – A GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL**

---

A presente unidade tem por finalidade fazer um breve levantamento histórico dos principais estudos teóricos sobre a Administração Escolar, observando como a Reforma do aparelho do Estado influenciou o gerenciamento educacional no país.

Para visualizar esse processo, faz-se necessário observar a conceituação de alguns termos que surgiram com a/na Reforma do Estado, tais como: Descentralização Política, Regime de Colaboração e a Municipalização da Educação. O estudo pretende trazer a base teórica para se perceber como a estrutura administrativa educacional está diretamente ligada às questões de ordem política e como o desdobramento do campo administrativo encontra-se no centro focal do desdobramento educacional no decorrer da história nacional.

### **1.1 Administração Escolar no Brasil: primeiros estudos teóricos**

O estudo sobre a Gestão da Política Educacional implementada a partir dos dispositivos legais: Constituição Federal (CF, 1988) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, 1996), bem como as mudanças que esses mecanismos trouxeram para o interior do processo de gerenciamento da Educação, tal como o Plano de Ações Articuladas (PAR), é objeto dessa pesquisa; uma vez que pretende observar como essa ferramenta tem sido utilizada no município com a intenção de planejar as ações que serão desenvolvidas para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Para tratar sobre a Gestão da Política Educacional, faz-se necessário observar a trajetória da Administração Escolar no Brasil, destacando as principais concepções de Administração Escolar ou Gestão Escolar levantadas pelos estudiosos da área, mesmo que brevemente, a fim de identificar como estas se estabeleceram no país e como contribuíram na consolidação da gestão voltada para princípios *descentralizadores* e para a partilha do gerenciamento, por meio da ação *reguladora* no processo educacional conforme se estruturam alguns programas de apoio à gestão escolar, bem como a política educacional.

O campo de estudo voltado para a Administração Educacional no país, apesar de ser reconhecido como um espaço que apresenta muitas lutas e conquistas, ainda é muito recente. Sander (2007) afirma que só a partir da década de 1930 foi que o país

apresentou seus primeiros escritos teóricos sobre a administração da escola pública brasileira. Destacando nesse cenário as produções de Leão (1945), Ribeiro (1986), Lourenço Filho (1978) e Teixeira (1961); suas obras marcam um período histórico-bibliográfico na produção acadêmica voltada para a discussão da Administração Escolar, o que favoreceu a base inicial para os estudos e críticas que foram suscitadas por outros teóricos do campo. Benno Sander (2007) define os estudiosos como “tecnocráticos”, uma vez que apresentam seu enfoque inspirado nos princípios da Abordagem Clássica da Administração Geral que tem como marco os trabalhos de Taylor e Fayol<sup>1</sup>, na tentativa de universalizar as abordagens da Administração Científica, para o campo da educação.

Vale observar que os primeiros anos do século XX no Brasil constituem um período marcante na abertura de um sistema nacional de ensino, mesmo que superficial. O cenário apontava um aumento da oferta do ensino, motivo que revelou que a administração escolar se tornava mais complexa, exigindo qualidade no processo de gerenciamento (LEÃO, 1945; RIBEIRO, 1986;). Esse período inaugura, então, o início dos estudos sobre a Administração Escolar. Historicamente, o campo da Administração Escolar se constitui um espaço de luta, no qual os teóricos buscam subsídios na tentativa de sistematizar e estruturar o gerenciamento escolar. Nesse contexto, Leão (1945) apresenta a necessidade de se pensar a Administração Escolar de maneira modernizada e, declara que “a Administração da educação começa a inspirar-se na organização inteligente das companhias, das empresas, das associações industriais ou comerciais bem aparelhadas” (LEÃO, 1945, pág. 154).

O posicionamento do teórico apresenta princípios da cientificação da educação, ao passo que exalta a organização e o aparelhamento das indústrias e empresas. Entende ser um equívoco pensar a Administração Escolar como uma conquista empírica, uma vez que precisa se dar a partir de uma concepção que compreenda:

- a) Operações técnicas (distribuição, produção, transformação);
- b) Operações financeiras (rendimento do trabalho efetuado);
- c) Operações de segurança (proteção dos bens e das pessoas);
- d) Operações de contabilidade (inventários, balanços, estatísticas);

---

<sup>1</sup> A abordagem Clássica da Administração é composta por duas correntes que se desenvolvem no início do século XX, apesar de acontecerem em diferentes contextos. Nos Estados Unidos tem como

- e) Operações administrativas propriamente ditas (previdência, organização, comando, coordenação, colaboração, verificação) (LEÃO, 1945, pág. 11).

Diante do exposto por Leão (1945), percebe-se que a concepção de organização da Administração Escolar pauta-se na base teórica de Fayol, pois apresenta uma hierarquização das funções dentro do processo administrativo. Primando pela definição e categorização dos papéis a serem assumidos pelo administrador escolar, assim como, o papel dos administrados. Ao afirmar que, “a administração não é nem um privilégio exclusivo nem uma sobrecarga pessoal do chefe ou dos dirigentes; é uma função repartida, como as demais funções especiais, entre a cabeça e os membros do corpo social” (LEÃO, 1945, pág. 10) o autor deixa claro seu foco teórico, que nasce da Administração Geral e adequa-se a realidade do ambiente escolar.

Nos aspectos gerais, a teoria de Leão (1945) se aproxima do ensaio sobre a teoria da Administração Escolar levantada por José Quirino Ribeiro (1986). Os teóricos concordam que a complexidade e a responsabilidade que a escola moderna exige no trato com a demanda de atendimento em crescimento, aponta a carência da sistematização do processo; portanto, buscam na Administração Científica, em Fayol e Taylor, mecanismos intermediários que possam dar conta de garantir resultados. Afirmando que:

a Administração escolar vai funcionar como um instrumento executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, cuja extensão, variação e complexidade ameaçam a perda do sentido da unidade que deve caracterizá-lo e garantir-lhe o bom êxito (RIBEIRO, 1986, pág. 33).

Para o autor, um exame detalhado das contribuições dos estudos científicos (filosóficos e políticos) se tornam necessários no interior da vida escolar para compreender como esses *processos complexos* são exteriores à escola e, portanto, é imprescindível que a Administração Escolar tenha fundamentos em algum esquema que constituam elementos formativos da consciência de responsabilidade da escola.

Por assim dizer, Ribeiro (1986) atribui à Administração Escolar, devidamente estruturada, o sucesso na manutenção da unidade e acrescenta que a educação precisa priorizar a *filosofia* e a *política escolar* como fundamentos para a atividade de gerenciamento escolar. E destaca como princípios a liberdade, responsabilidade, unidade, economia e flexibilidade. Sendo estes princípios da Administração Geral adequados à Administração Escolar. O teórico defende a aplicabilidade dos elementos da Administração Geral porque, segundo ele:

- a) A *Administração Escolar* é uma das aplicações da Administração Geral; ambas têm aspectos, tipos, processos, meios e objetivos semelhantes.
- b) A *Administração Escolar* deve levar em consideração os estudos que se fazem nos campos da Administração e, por sua vez, pode oferecer contribuições próprias utilizáveis pelos demais.
- c) Não obstante as duas afirmações anteriores, a *Administração Escolar* apresenta certos detalhes específicos que deverão ser analisados no exame de seu conteúdo (RIBEIRO, 1986, pág. 95).

Apesar do posicionamento do teórico apontar a Administração Escolar como uma das aplicações da Administração Geral – motivo que levou sua abordagem a sofrer duras críticas posteriormente – seu ensaio foi base para o surgimento de muitos outros estudos voltados para o campo da Administração Escolar. A busca por uma sistemática e definição desse campo de estudo ampliou-se e ocupa o centro da discussão de teóricos como Lourenço Filho (1978) que se destaca no cenário nacional como estudioso que ver, assim como Quirino Ribeiro (1986), a Educação como aquela que atende as camadas sociais, com a compreensão de que “as escolas existam para que produzam, em quantidade e qualidade” (LOURENÇO FILHO, 2007, pág. 19). Cabe acrescentar, que a concepção do autor se pautava em uma atividade administrativa que não deixe margem ao imprevisto e que se desenvolva racionalmente, cientificamente.

Lourenço Filho (2007, pág. 46) imprime sua teoria de *organização e administração*, segundo a qual “organizar” tem sentido de “bem organizar elementos (coisas e pessoas) dentro de condições cooperativas (modos de fazer), que conduzam a fins determinados”; enquanto “administrar”, “é regular tudo isso, demarcando esferas de responsabilidade e níveis de autoridade nas pessoas congregadas, a fim de que não se perca a coesão do trabalho e sua eficiência geral” (LOURENÇO FILHO, 2007, pág. 47). Portanto, segundo o teórico, essa é a definição do processo administrativo.

Para o autor, esse entendimento se dá como um meio de tornar as instituições mais eficientes e tornar seu funcionamento mais satisfatório. Acrescenta que este princípio é responsável pelo surgimento de *novas teorias*, como modelos para qualquer empreendimento, sem exceção dos de natureza educacional (LOURENÇO FILHO, 2007). Essas novas teorias dispõem-se a reparar lacunas deixadas nas *teorias clássicas*; e afirma que, as atividades escolares, no âmbito da administração, devem planejar, coordenar, controlar e avaliar, valorizando, sobretudo, as relações humanas que se estabelecem no ambiente educacional.

As relações humanas dentro das atividades administrativas, bem como o trato com os serviços oferecidos pela escola (serviços de ensino) deveriam ser vistos não como produtos, mas como produção de conhecimento, constituem o diferencial de Lourenço Filho em relação aos pressupostos teóricos apresentados anteriormente. Para o estudioso, era extremamente relevante que todos os envolvidos no processo educativo se sentissem participantes, especialmente, no processo como um todo.

Na definição da concepção da Teoria da Administração Escolar brasileira apresentada pelos teóricos clássicos, Anísio Spinola Teixeira (1997), contribui significativamente. Assim como Lourenço Filho (2007), Teixeira demonstra grande preocupação com a situação da Administração Escolar diante do alargamento do sistema de ensino e volta a atenção à questão da qualidade do ensino. Para Teixeira (1997), o perfil do administrador escolar deveria ser de um educador ou professor, uma vez que este conhece o processo educativo.

Um ponto divergente com os demais teóricos clássicos da teoria da Administração Escolar é o fato de Teixeira rejeitar a aplicação das teorias da Administração Geral no âmbito da educação, pois considera os objetivos diferentes. E pondera:

Embora alguma coisa possa ser aprendida pelo administrador escolar de toda a complexa ciência do administrador de empresa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e outra administração são de certo modo até opostos. *Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado*; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo está subordinado. Nesta, a humanização do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação, o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas aceitáveis. São assim, as duas administrações polarmente opostas (TEIXEIRA, 1964, pág. 15).

O pensamento de Teixeira (1964) rompe com a proposição dos teóricos clássicos que se pautavam nos princípios da Administração Geral, e dá início a uma nova discussão que se dispõe a levantar novos elementos com enfoque “sociológico” (SANDER, 1995) que apresentam pontos cada vez mais distantes dos discutidos pelos teóricos “tecnocráticos”. O campo teórico se ergue nesse período aliado a luta pela democratização do país, no momento em que a Carta Magna (CF, 1988) é outorgada, com o objetivo de contribuir na construção prioritária de uma Educação como espaço de transformação social e não apenas como um ambiente empresarial.

Notadamente, as inquietações relacionadas com a Administração Escolar passam por momentos de profunda reflexão e crítica que levam teóricos a questionar a definição do termo *Administração*. Destacam-se, então, teóricos como Arroyo (1979), Félix (1985) e

Paro (2010) os quais se lançam a apresentar estudos que contestam a concepção de Administração Escolar anteriormente defendida e levam a discussão para outro nível.

Segundo Arroyo (1979), a Administração Escolar precisa ser pensada na tentativa de superar as desigualdades no interior das relações sociais inerentes ao processo produtivo do Capitalismo no qual a escola se insere. E aponta para a necessidade de se desenvolver uma administração voltada à participação de toda a comunidade escolar. O autor detecta a ausência da participação da comunidade escolar no centro da tomada de decisão e gerenciamento das atividades da escola. No entanto, não apresenta uma proposição teórica definida que subsidie, concretamente, a materialização do que anseia.

O problema, pois, é como encontrar mecanismos que gerem um processo de democratização das estruturas educacionais através da participação popular na definição de estratégias, na organização escolar, na alocação de recursos e, sobretudo, na definição de seus conteúdos e fins. Fazer com que a administração da educação recupere seu sentido social (ARROYO, 1979, pág. 46).

A discussão levantada por Arroyo (1979) acerca da recuperação do sentido social da escola toma proporções ainda maiores se considerada a aparente falta de habilidade que a escola apresenta ao lidar com a questão do envolvimento da comunidade escolar no centro da tomada de decisões. Ou pela possibilidade do sistema escolar não dispor de mecanismos que assegurem o sucesso da organização escolar no que diz respeito ao seu gerenciamento. Para Félix (1985), essa é uma questão mais abrangente do que se pensa e declara:

A ideia central em discussão é aquela que a escola deve sofrer um processo de organização, onde a eficiência é determinada pela capacidade de atingir plenamente objetivos bem definidos, para os quais são canalizados todos os recursos disponíveis, ordenados dentro de um sistema julgado o mais adequado para aquela situação. Esses objetivos, entretanto, são susceptíveis de mudanças e, conseqüentemente, a estrutura geral da escola também deve mudar (FÉLIX, 1985, pág. 74).

A autora critica a possibilidade de se fundamentar uma teoria de Administração Escolar que desconsidere a estrutura e especificidade do ambiente escolar, que, segundo ela, em nada se assemelha com a Administração de Empresas. Uma vez que esta se firma sobre bases científicas que se solidificam e generalizam os modos de organização na sociedade capitalista.

Segundo a estudiosa é extremamente necessário que a escola sofra mudanças no seu processo de organização, sem as quais não será possível atingir um sistema de ensino que atenda aos anseios do país, principalmente se forem consideradas as susceptíveis mudanças que a escola vivencia histórica e socialmente.

Nesse ponto de discussão, quanto à postura e o foco administrativo da escola, Vitor Paro (2010) apresenta a teoria de Administração Escolar sobre uma perspectiva de Administração em Geral, afirmando que:

A administração como é entendida e realizada hoje é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. Por isso, para melhor compreender a natureza, é preciso examiná-la, inicialmente, independentemente de qualquer estrutura social determinada. Isso implica examinar o conceito de administração em geral, ou seja, a administração abstraída de seus determinantes sociais que, sob o capitalismo, por exemplo, configuram a chamada administração capitalista (PARO, 2010, pág. 24).

Assim, o entendimento levantado pelo teórico coloca o sentido da administração em aspectos gerais, uma vez que historicamente é determinada pelas relações econômicas, políticas, sociais que são verificadas no modo de produção capitalista. Para Paro (2010), os determinantes sociais devem contemplar uma administração voltada para a participação social, pois a administração pode ser vista, tanto na teoria quanto na prática, como dois amplos campos que se relacionam: a “racionalização do trabalho” e a “coordenação”. Ao declarar que por “considerá-la [a Administração] em seu sentido geral podemos afirmar que a administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2010, pág. 45).

Paro (2010), examina a administração escolar a partir de uma base marxista de estudo, pois considera o trabalho como o ponto central da vida humana agregada ao modo de produção capitalista, no qual a divisão do trabalho é controlada pelo capital. O que sugere uma divisão do trabalho que deve se dar *racionalmente* em um esforço humano coletivo e *coordenado*. Aos termos *coordenação* e *racionalização* do trabalho, refere-se às relações homem/natureza no processo administrativo, no qual a coordenação relaciona-se com as relações dos homens entre si. Enquanto a *racionalização*, ou “utilização racional dos recursos deve incluir, além de determinados materiais conceptuais, o emprego econômico e a devida adequação aos fins de todo o esforço humano dispendido no processo” (PARO, 2010, pág. 33).

Ao que se percebe, teóricos como Vitor Paro (2010), trazem para a discussão a teoria de Administração que se volta para a transformação social, através da participação e envolvimento de todos, em oposição ao foco da teoria conservadora de administração escolar que se pautava na administração com fins empresariais. O cenário revela que uma nova configuração a partir das críticas levantadas por teóricos como Arroyo (1979), Félix (1984), Paro (2010), que, entre muitos outros, sugerem um novo conceito

de Gestão Escolar. Na qual o caráter de *essência política* torna-se a base para a gestão das questões educacionais. É mediante essa nova concepção que os estudos voltados para a educação firmam-se na democratização da escola pública, contando com a promulgação da Constituição Federal (1988), em que os princípios da gestão escolar passam a agregar a dimensão político-pedagógica.

Por essa via, Mendonça (2000, pág. 69) afirma que a gestão compreende um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até suas perspectivas de implementações e procedimentos avaliativos. Assim sendo, a gestão é compreendida como uma forma de administração mais ampla que a definição dada pelos teóricos pioneiros.

Por assim dizer, o campo de estudo da administração/gestão escolar está, de alguma forma, sujeito às necessidades sociais demandadas pela própria sociedade ora atendendo ao espírito da cientificização decorrente da administração geral, ora lançando mão do capitalismo na racionalização da força de trabalho. Ou mesmo garantindo as premissas dos princípios neoliberais, decorrentes da reestruturação do capitalismo mundial. Fator que revela diversas tentativas de adequação de um modelo administrativo gestor (BARROSO, 2005).

Em todo caso, vale observar como a Gestão Escolar tem se estabelecido no país na consolidação de um gerenciamento que atenda às especificidades inerentes ao próprio sistema.

### 1.1.1 A Reforma do Estado e o Gerenciamento Educacional

A Gestão Escolar implementada a partir da nova proposição do gerenciamento educacional, que emerge na conjuntura nacional na década de 90, foi desencadeada a partir de mudanças na política educacional surgidas na tentativa de adequação ao novo modelo implementado pela Reforma do Estado. Barroso (2005) afirma que as medidas advindas da Reforma afetaram diretamente a administração da escola pública em muitos países, de modo geral. Essas mudanças atingiram a educação principalmente na sua

forma de gerir os sistemas. Como pode ser constatado no que afirma Barroso (2005), no caso

da descentralização; da autonomia das escolas; da livre escolha da escola pelos pais; do reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas; da diversidade da oferta escolar (cada “público” sua escola); da contratualização da gestão escolar e da prestação de determinados serviços; etc. (BARROSO, 2005, pág. 726).

A Reforma do aparelho do Estado nasce com a abertura política econômica de alguns países no século XX e lançam diversas medidas que afetam a administração pública em geral, impactando até mesmo a Educação. Tais medidas surgem como formas de alterar os modos de regulação do sistema com o intuito de modernizar, desburocratizar e combater a ineficiência do Estado (BARROSO, 2005).

A redefinição das funções do Estado, bem como sua lógica organizacional, surge como alternativa mitigadora no cenário de crises políticas, sociais e econômicas que promovem importantes mudanças, reconfigurando, assim, a relação Estado-Sociedade, com o objetivo de deixar o Estado mais racional e modernizado (OLIVIERA, 2005; ABRUCIO, 2005; BARROSO, 2005). As estratégias envolvem, sobretudo, “o alargamento da participação da sociedade, a partilha de responsabilidades e a busca de novas fontes de financiamento, especialmente por meio de parcerias com o setor privado e o terceiro setor para o desenvolvimento das políticas sociais” (BARROSO *apud* CARVALHO, 2005, pág. 31).

Diante dos esforços de se estabelecer uma nova forma de atuação do Estado, questiona-se a origem dessas mudanças tão profundas na forma de gerir. Abrucio (1998) aponta os efeitos da globalização, com ênfase na abertura de novas formas de gerenciamentos, como fator determinante na busca por uma ordem de governabilidade que se ergue sobre bases mais ágeis e flexíveis, que atendam às mudanças externas.

Quanto a essas mudanças, Shiroma (2008, pág. 16) afirma que “a efetivação de reformas planejadas em nível global em diferentes países corresponde a um complexo processo”, cabendo aos sistemas adaptarem-se. Que sinalizam proposições para reconfigurar o Estado, de maneira a torná-lo capaz de atender a complexidade da nova ordem global, aumentando sua capacidade gerencial.

Várias propostas de reforma foram sugeridas com o intuito de superar a ineficiência do Estado. A abertura política e econômica revelou a deficiência de gerir questões atinentes ao setor público. O que impulsionou a busca por uma organização que estivesse

adequada a uma nova ordem mundial a qual a administração gerencial vê como um caminho viável na reorganização do modelo exigido por uma sociedade moderna e avançada.

O modelo gerencial, por assim dizer, não modificou apenas a forma de administrar, redimensionou, sobretudo, a forma de intervenção do Estado sobre as políticas públicas, com forte impacto sobre a gestão educacional (CARVALHO, 2009).

De acordo com Bresser Pereira (1998), o Estado deveria aumentar sua capacidade de gerenciamento a partir de um novo sistema de gerencialismo no qual a gestão se tornasse mais flexível, de maneira a dar condição de ampliar o poder de decisão dos gestores. E diante disso, Bresser (1998) apresenta alguns postos-chaves que precisam ser superados para que haja sucesso na definição do novo modelo de Estado. Onde,

a reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora independentes, podem ser distinguidos: a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (BRESSER, 1998, pág. 49).

Para efeitos da Reforma, percebe-se em Bresser (1998) que a pressuposição principal consistia na redução da área pública de economia, sendo necessário transferir para outras instâncias a tarefa de “melhor gestão”, com a finalidade de reduzir gastos públicos e tornar o Estado mais líquido. Para atender a essa correção, fazia-se necessário delimitar o tamanho do Estado e, principalmente, defini-lo a partir daí como regulador e não apenas como executor. Essas medidas representam mais força na ação de governança e, conseqüentemente, mais governabilidade no ajuste de seu plano de estabilização econômica e financeira.

É necessário observar que o sucesso da Reforma na maioria dos países da América Latina consiste, especialmente, em reorganizar os serviços de acordo com as novas regras de gestão. Estas abandonam o modelo burocrático para estabelecer o modelo gerencial que evoca o controle de gastos, a produtividade, a melhoria da eficiência e o foco nos resultados, bem como no padrão de desempenho e indicadores padronizados (SUPOWITZ *apud* CAVALCANTI e SOUSA, 2015). No Brasil, a Reforma se deu com base no documento basilar do Plano Diretor da Reforma do Estado, sob a coordenação

do então ministro Bresser Pereira, como medida de superar a crise fiscal que alguns países estavam enfrentando.

Para Bresser Pereira (1998), a Reforma representou, em suma, uma “disciplina fiscal” que pode acontecer a partir da privatização e liberalização comercial. Ações que o autor denomina como o caráter cíclico e multável de intervenção do Estado. Cabendo ao Estado a tarefa de coordenar suplementarmente, com vistas a recuperar a governabilidade (legitimidade) e governança, ou seja, a capacidade financeira e administrativa de governar (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Diante desse entendimento, pode-se constatar que o cenário de “disciplina administrativa” não custou a ser aplicado ao campo da educação, conforme observa-se a seguir.

## **1.2 A Gestão da Política Educacional: debates importantes**

No Brasil foi possível observar que as medidas advindas da Reforma tornavam evidente que o Estado dava início a um processo de se desresponsabilizar pelos serviços básicos, transferindo-os à sociedade e passando a assumir a parceria público-privada. Tal ação deixava claro que estavam sendo inseridos, no contexto nacional, princípios de *accountability* que refletiram no gerenciamento do setor público e, posteriormente, na Educação. Assumindo uma lógica muito próxima do universo comercial, “*commodity*” (BALL, 2011, pág. 13). Nesse cenário, o Estado passou a exercer o papel de *regulador* enquanto coordenava o sistema.

O termo *regulação* em Barroso (2005) corresponde “à intervenção das autoridades governamentais na prestação de um serviço público” que se dá como uma forma de ruptura com os modelos tradicionais de intervenção do Estado na coordenação do sistema. Importa observar que, para o estudioso,

A regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema. O processo de regulação compreende, não só a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re) ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas regras (BARROSO, 2005, pág. 733).

A *regulação* tem, portanto, como ponto fulcral, equilibrar o sistema ao passo que provoca ajustes na forma de gerir o funcionamento do sistema, tornando-se mais

dinâmico e com menos riscos de fracasso e desperdício. No entanto, é questionável: até que ponto pode haver uma sintonia entre aquilo que é teoricamente prescrito para o que de fato é realizável?

Abrucio (1998) e Bresser Pereira (1998) concordam que o controle estatal é ineficiente, se comparado com o mercado. Por isso, a Reforma do Estado se firma a partir da adoção da *descentralização* como forma de garantir a eficácia e a eficiência que exige o momento, para, então, promover, de fato, a funcionalidade do Estado. O que exige medidas de processos de responsabilização, transferência de responsabilidade, prestação de contas e transparência. A conjunção dessas ações é sentida especialmente na gestão da política educacional, na qual o Ministério da Educação (MEC) assume uma política que parte da efetivação das reformas planejadas em nível global para o local. De maneira que a nova forma de gerenciamento adota medidas de controle e monitoramento das ações planejadas para darem resultados.

Em linhas gerais, se observados de perto os princípios que norteiam a inserção da nova forma de gerenciamento, não apenas na atuação do Estado, mas, sobretudo, no campo da política educacional, reflete aproximação em muitos aspectos do conceito do gerenciamento empresarial. O que poderia se configurar como uma transposição de práticas neofayolistas e neotayloristas, tanto no setor público quanto na educação (SANDER, 2009).

Sander (2009, pág. 75), afirma que a adoção de tais medidas na educação tem por objetivo a implantação da *pedagogia corporativa* que “lança mão dos princípios e métodos gerenciais do enfoque da *qualidade total*, visando garantir elevados níveis de *capital humano* como vantagem competitiva”. Para o estudioso, esses conceitos acabam por imprimir preocupações com o aumento da produtividade e da eficiência econômica em escolas e universidades, incentivando, contudo, a “competitividade que tem como fins o serviço meramente pragmático e utilitário, muitas vezes desprovido de validade ética e relevância cultural” (SANDER, 2009, pág. 75).

Desse modo, evidencia-se a necessidade de observar como a gestão da política educacional vem sendo construída ao longo da história do país a partir do marco decisório que aponta em direção à nova configuração do gerenciamento educacional e que assinala aspectos importantes como a descentralização, o regime de colaboração e a municipalização da educação enquanto pontos estruturantes da ordem conjuntural.

### 1.2.1 A Descentralização Política e a Política Educacional

O princípio de descentralização advém da necessidade de organizar o sistema político (estatal ou educacional), com a finalidade de dar maior autonomia aos entes federados. O Brasil, segundo Abrucio (2010 p. 46, *apud* MAFASSIOLI, 2011), tornou-se “uma das pouquíssimas federações do mundo a dar *status* de ente federativo aos municípios. A visão descentralizadora teve efeitos positivos no campo das políticas públicas”.

No entanto, é importante observar que o processo de descentralização operado a partir da federalização nacional, realizou-se de forma desigual no território. Oliveira e Sousa (*apud* MAFASSIOLI, 2011) destacam que a descentralização pode corresponder a desigualdades, especialmente no que diz respeito às ações supletivas e nas relações da União com os demais entes, considerando que o Brasil é um país de dimensões continentais, e que os critérios utilizados desconsideravam futuros impactos que poderiam atingir os municípios no processo.

Essa situação gera tensão na ação de centralizar e descentralizar, refletindo na forma de colaboração entre os entes ou mesmo no trato das questões de cunho educacionais. Apesar da aparente fragilidade e das relativas desigualdades, de acordo com Abrucio (*apud* MAFASSIOLI, 2010), os municípios adotaram diversas ações implementadas pelos órgãos governamentais para efetivar a descentralização, tais como: o programa Bolsa Escola, atualmente Bolsa Família, entre outros.

As ações resultam de iniciativa governamental associada às prefeituras e sociedade civil organizada, foi possível observar resultados relevantes no que diz respeito ao controle social, podendo ser mencionado a realização do Orçamento Participativo (OP) enquanto mecanismo governamental de participação democrática. O OP representa uma ação na qual os cidadãos podem influenciar ou decidir sobre o orçamento público, ou seja, os investimentos que deveriam ser executado pelas prefeituras municipais através da olhar participativo da comunidade (MAFASSIOLI, 2011).

É notória que a influência da reforma do aparelho do Estado trouxe aos entes federados a responsabilidade de assumir novos papéis, especialmente no que diz respeito à garantia da execução de políticas educacionais sobre novos moldes. Tais medidas se

sustentaram a partir de bases estruturantes nas quais o princípio da descentralização torna o compartilhamento do poder decisório sobre os entes.

Tal poder decisório, muitas vezes, revela aspectos negativos conforme destacado a seguir:

[...] a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes. A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos (ABRUCIO, 2010, p.46 *apud* MAFASSIOLI, 2011).

Os aspectos levantados demonstram fragilidades nas relações advindas com a descentralização, especialmente no diz respeito à relação de dependência financeira entre os diferentes níveis e esferas do governo.

Diante disso, fica claro, conforme aponta Novaes e Fialho (*apud* JESUS, 2012, p. 34), que a descentralização constitui-se num processo complexo de transferência de poder para a tomada de decisão e envolve uma relação de poder. Os autores apontam que,

De um lado, por exemplo, se situam as estruturas centrais que desfrutam da prerrogativa de utilizar o poder da tomada de decisões sobre os principais assuntos. De outro, estão aqueles que almejam ampliar, ou obter poderes, para responder às necessidades locais e prementes de gestão. Essa relação parece ensejar conflitos e tensões, notadamente quando se trata de estruturas organizacionais públicas, onde os níveis de hierarquia apresentam-se mais difuso (NOVAES; FIALHO, 2010 *apud* JESUS, 2012, pág. 34).

Por tudo isso, percebe-se que surge um confronto dicotômico na posição decisória, que diz respeito às práticas colaborativas e a autonomia dos entes. Por um lado, os diferentes níveis de governo tentando criar maneiras de coordenar as ações e, por outro, os entes se adequando ao processo de ampliação de poder na tomada de decisão.

Com efeito, a abertura do processo de (re)democratização do país, balizadas pelas Carta Magna (1988) e a LDB (1996), traduzida pela descentralização como forma de desburocratizar o Estado e a abertura a novas formas de gerenciamento da esfera nacional, inaugura a concepção da partilha de responsabilidade e da autonomia gerencial dos entes federados, com a finalidade de elevar a produtividade, de reorganizar a distribuição de recursos e realizar a mobilização dos entes a assumirem, em conjunto com a União, a responsabilidade pelo avanço nos resultados educacionais.

No entanto, a descentralização de políticas sociais, bem como educacionais, não surgiu acompanhada da descentralização financeira, motivo este que dificultou, sobretudo, a efetivação dos serviços no campo administrativo, especialmente no que diz respeito às políticas educacionais.

Por essa linha de compreensão, a transferência de responsabilidades para os entes, implica na descentralização apenas de algumas ações do governo central que passam a ser assumidas pelo poder local. Ao que se percebe, o conceito de descentralização aponta para sentidos diversos, que surgem desde o princípio de autonomia até o compartilhamento na distribuição das funções administrativas.

Portanto, Abrucio e Soares (2001 *apud* MAFASSIOLI, 2011) sintetizam a questão fulcral da descentralização, ao declarar que

o principal problema da descentralização ao longo da redemocratização foi a conformação de um *federalismo compartimentalizado*, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivo para o compartilhamento de tarefas e atuação consorciada. Disso decorre também um jogo de empurra entre as esferas de governo. O federalismo compartimentalizado é mais perverso no terreno das políticas públicas, já que em uma federação o entrelaçamento dos níveis de governo é a regra básica na produção de políticas públicas (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 48 *apud* MAFASSIOLI, 2011).

Os efeitos do *federalismo compartimentalizado* resultam da extensão do processo de descentralização. Nesse sentido as políticas oriundas do governo central elegeram ações que firmassem a nova ordem gestora, agregando a responsabilização dos entes ou por meio da descentralização monitorada (MAFASSIOLI, 2011) e para tanto, foi dado início a mecanismos de planejamento como o PAR, que opera a partir do Regime de Colaboração.

Em decorrência da descentralização e dos pontos de tensão dentro da nova forma de gerir os sistemas, a próxima seção traz à discussão outro aspecto da estrutura federativa brasileira, o Regime de Colaboração entre os entes federados e a política educacional.

### 1.2.2 O Regime de Colaboração e a Política Educacional

No âmbito da organização da política educacional, foram implementados mecanismos com a finalidade de desempenhar o papel de coordenar a gestão dos sistemas a fim promover mais qualidade na gestão. A medida possibilitou o alargamento das atribuições e responsabilidades dos diretores/gestores, com o intuito de fortalecer a ação gestora. A busca por mais autonomia e o fortalecimento da gestão dos sistemas educacionais na superação da baixa qualidade do ensino, impulsionou reformulações que traduziram no cenário educacional a perspectiva de consolidar o Regime de Colaboração a partir da descentralização das ações da União para os estados e municípios, sem perder de vista o controle dos recursos financeiros.

A nova ordem do federalismo no país foi organizada a partir do mecanismo estruturante denominado de Regime de Colaboração, conforme dispõe o artigo 211 da Constituição da República: *a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino*. O método se define pela regência (governamental ou administrativa) da administração com efeito colaborativo. Ou seja, o regime de colaboração representa uma forma de governar, de forma cooperativa (MAFASSIOLI, 2011).

O artigo constitucional coloca em destaque a necessidade de existência de uma articulação entre os entes federativos dentro da gestão da educação consubstanciada pela mobilização social, como forma de promover a melhoria dos indicadores de qualidade educacional. Nesse sentido, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, implementado em 2007, pelo Decreto nº 6.094, é o documento que define como devem ser concentrados os esforços de cada ente e apresenta o Regime de Colaboração e o envolvimento da comunidade escolar (família, servidores, poder público, sociedade civil etc.) como os aspectos mais relevantes na garantia da qualidade escolar (BRASIL, 2007).

Dessa feita, o surgimento do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE – Escola) é um programa que provém de um acordo de apoio financeiro entre o Banco Mundial e o MEC. Seu objetivo é “promover a autonomia e o fortalecimento da gestão escolar por meio de uma metodologia de planejamento estratégico centrada na racionalização, na eficácia e na eficiência do desempenho escolar” (FONSECA, 2009, pág. 273).

Com a institucionalização do Plano (PDE), a educação nacional passou a integrar um conjunto de programas e projetos de forma a tentar constituir o sistema de ensino, a partir de uma organização sistêmica (FONSECA; FERREIRA, 2010, pág. 378). As medidas adotadas articulam políticas e recursos para todos os níveis da educação e modalidade de ensino, através do incentivo à pesquisa, à melhoria na remuneração docente, dentre outras ações. Nas palavras do então Ministro da Educação Fernando Haddad, o regime de colaboração corresponde à partilha de “competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação” (HADDAD, 2008, pág. 08), ação que se materializa a partir da responsabilização e mobilização social, indicadores que potencializam as dimensões do Plano.

A visão sistêmica do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) justifica-se no seu texto de apresentação como uma estratégia de equalizar a oportunidade de acesso à educação e, como medida de reduzir as desigualdades, que devem ser superadas através de políticas de otimização da distribuição de recursos para áreas prioritárias. Conforme declara o texto de criação do programa:

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de *arranjo educativo*. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace. O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado (BRASIL, 2007, pág. 06) [*grifo meu*].

O conceito de *arranjo educativo* se mostra como um enlace entre a educação e o desenvolvimento, o que implica mais investimento na elaboração de programas que estejam voltados a atender necessidades específicas territorialmente, que geram demandas diferenciadas, equalizando, então, as desigualdades de oportunidades educacionais. Ou seja, considerar a equidade no desenvolvimento educacional só se torna viável com uma política de *accountability* que se pauta no planejamento estratégico e na avaliação dos resultados como indicadores na/da maximização e otimização dos recursos disponíveis.

Por tudo isso, o MEC passou a implementar programas e projetos que se propunham a dimensionar ações compensatórias junto ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e lança o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que se constitui como mecanismo de planejamento, contendo 28 diretrizes, firmado pelo Decreto nº

6.094, de 24 de abril de 2007, o qual sinaliza a responsabilização dos entes federados, sociedade civil organizada e entidades público-privado no estabelecimento de compromisso para a garantia da qualidade da educação no país. E como ferramenta de materialização da política, o Plano de Ações Articuladas se estabelece como o ponto principal de interligação de todos os envolvidos na ação de redimensionamento educacional.

Nesse sentido, profundas mudanças precisaram ser inseridas no campo da materialização da administração escolar no país, dentre as quais pode ser destacada a municipalização do ensino, conforme apresenta o próximo tópico.

### **1.2.3 A Municipalização da Educação**

A gestão da política educacional no Brasil, de acordo com o que já foi exposto, evidencia um conjunto de ações que foram sendo construídas ao longo da história. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o país estabeleceu medidas que foram resultados de discussões e atos legais que mudaram os rumos e as bases do sistema público de ensino. A Constituição introduziu, não apenas a ideia de redemocratização do país, mas também iniciou um movimento em torno da redefinição da estrutura de poder, nas diferentes esferas administrativas.

As discussões em torno do sistema público de ensino no Brasil suscitaram temas como a municipalização, que diz respeito à constituição dos municípios enquanto entes jurídicos, os quais passaram a responder autonomamente pela criação dos seus sistemas de ensino. Vale destacar que, na nova conjuntura organizacional do sistema de ensino público, a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo tornaram-se responsabilidade do município.

De acordo com o artigo 211, parágrafo 2º, a Constituição propõe que os “municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e pré-escola”. Assim sendo, a legislação dá autonomia aos municípios para criarem seu sistema de ensino e a LDBEN (9.394/96) ratifica tal proposição ao determinar como devem ser as atribuições dos entes quanto às modalidades do ensino. Definindo que os municípios são responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental; os Estados, pelo ensino fundamental e médio; enquanto a União, pelo ensino superior (ARAÚJO *in* CUNHA, 2009).

Embora os Estados continuassem atuando no ensino fundamental, tinham que atender com prioridade o ensino médio. Assim, deveria haver, entre os Estados e municípios, coordenação, compromisso político, ajuda financeira e assessoria técnica dos Estados aos municípios, de maneira que ambos compreendessem seu campo de atuação dentro do regime administrativo e colaborativo.

A legislação definiu como os entes federativos deveriam se organizar quanto ao atendimento educacional. No entanto, as responsabilidades e ajuda financeira foram definidas pela Ementa Constitucional nº 14 /1996, de 12 de setembro de 1996, que decorreu para a lei nº 9.494/1996, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (BRASIL, 2008).

Para Martins (*apud* Jesus, 2012), o financiamento da educação é um composto da política pública educacional, um instrumento de sua realização, no entanto, também corresponde a um mecanismo de *política social setorial*, ao assumir a responsabilidade de pensar e direcionar as políticas educacionais, assumindo ao mesmo tempo o papel de demandar e de receber as demandas determinadas pelos diferentes setores da política.

Contudo, o FUNDEF não se constituía enquanto uma política de financiamento, nem tão pouco abrangia ou distribuía os recursos necessários a atingir os entes de maneira a garantir os recursos entre os entes federados, o que revelou a necessidade de aprimoramento do processo de gestão orçamentaria e financeira.

A institucionalização do FUNDEF, apesar de alguns pontos de fragilidade, de acordo com Cunha (*apud* Jesus, 2012), teve relevância no processo de municipalização do ensino fundamental no país ao oportunizar a ampliação do número de alunos matriculados, mas apresentava ainda um alto índice de reprovação.

Dessa forma, com o fim da vigência do FUNDEF, em 2006, e diante dos diagnósticos realizados durante o desenvolvimento do fundo, considerando ainda a necessidade de recursos financeiros para as demais etapas da Educação Básica, assistidas pelo município, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Emenda Constitucional nº53/2006, de 19 de dezembro de 2006, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007. Este caracteriza-se “como um fundo contábil de natureza financeira

constituída por recursos de arrecadações federais e estaduais destinados ao financiamento de ações para a manutenção e desenvolvimento da Educação Pública” pelos entes federados (JESUS, 2012, p. 46).

No campo educacional, foram definidas as linhas gerais para que Estados e municípios cumpriram os dispositivos da Constituição de 1988, ou seja, aplicar 25% de suas receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e obrigava ambas as instâncias a colocarem 15% desses recursos no ensino fundamental, onde se encontram 80% dos alunos. O restante devendo ser empregado na educação infantil, em creche e pré-escola.

No que se refere à gestão e aplicabilidade dos recursos advindos do FUNDEB, a legislação disciplina gastos e impede que as administrações apliquem parte dos recursos educacionais de outra maneira que a definida na normativa. Sendo, então, feita uma organização na distribuição e aplicação dos recursos recebidos pelos entes. De maneira que a União tem o controle das ações do ente federativo. Este desempenharia uma autonomia relativa, especialmente, no que diz respeito aos gastos com seu sistema de ensino.

Nesse sentido, o fundo tem por objetivo gerar o financiamento da educação pública no país por meio da constituição de uma cesta de arrecadação originada dos impostos coletados pelos entes federativos. A cerca desta questão, Jorge Abrahão de Castro esclarece que:

A estrutura de financiamento da educação é fortemente baseada em impostos, que são recursos gerais tomados à sociedade. Isso significa que parcela expressiva dos recursos, principalmente de estados, distrito federal e municípios, é proveniente da arrecadação tributária, sobretudo em razão da circulação e impostos. Essa forma de financiamento para a educação – reserva de determinado porcentual do valor arrecadado mediante impostos – tem sido uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do Poder Público nessa área (CASTRO, 2005, p. 834 *apud* MAFASSIOLI 2010).

Portanto, a estrutura do financiamento se mostra, em alguns casos, com sérios problemas, considerando o nível e a qualidade da arrecadação, uma vez que o país conta com uma grande diversidade de municípios, dentre os quais, a arrecadação não atende às necessidades financeiras, fato que leva muitos municípios a buscarem complementação dos seus recursos para cumprir com suas folhas de pagamento ou mesmo não conseguirem repassar o piso nacional para os professores do magistério.

Nesse ponto, vale destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996) se constitui como um importante instrumento normativo ao organizar os sistemas de ensino. A esse respeito, Gracindo (2008) (*apud* Jesus, 2012) destaca seis áreas de relevância do município:

A organização do sistema municipal de ensino; as que se referem à colaboração do município para com o Estado e com a União; as que são diretamente relacionadas à organização curricular e administrativa dos diversos níveis e modalidades de ensino; as que indicam a forma através da qual deverá ser feita a coordenação das escolas do município; as relacionadas à arrecadação e a utilização dos recursos públicos; e as relativas à formação e valorização dos profissionais da educação (GRACINDO, 2008, p. 229 *apud* JESUS, 2012).

É importante observar que ao município compete assegurar o atendimento das demandas que lhe são pertinentes de maneira organizada. O seu sistema de ensino deve agir em cumprimento ao que a LDB prioriza como suas responsabilidades, tais como: aparelhar, manter e desenvolver os órgãos instituições oficiais do seu sistema de ensino, inserindo-se às políticas e planos educacionais no âmbito federal e dos Estados; exercer ação redistributiva em relação às escolas; definir normas complementares para o sistema de acordo com as diretrizes nacionais; oferecer educação infantil em creches e pré-escolas e assegurar atendimento prioritário ao ensino fundamental; assegurar transporte escolar para os alunos da rede municipal (BRASIL, 2009).

A institucionalização da municipalização do ensino possibilitou a reformulação de políticas públicas. A ação surgiu vinculada à redemocratização do país, como forma de tornar a participação social significativa, na tentativa de construir relações colaborativas entre os entes e aumenta a força autogestionária na definição de um projeto de educação no nível da municipalidade.

Portanto, as medidas voltadas para a descentralização da política educacional, a definição do regime de colaboração ou mesmo a municipalização do ensino trouxe relativo fortalecimento da gestão da política administrativa ao país, uma vez que todas essas ações afetaram o país como forma de transferência de responsabilidade por parte da União para os municípios.

É evidente que as últimas décadas foram responsáveis por grandes modificações no cenário educacional brasileiro. Diante desse fato, no próximo capítulo será tratado da política educacional no contexto das políticas públicas com a finalidade de observar como as políticas públicas refletem no ambiente educacional.

**CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

O Brasil é um país, relativamente jovem em relação aos demais países republicanos, sua história é marcada por lutas para construir sua soberania nacional. É fato que, ao longo desse caminho, muitas foram as conquistas no campo social e econômico. O país, por assim dizer, revela em sua constituição aspectos de embate em muitas áreas da sociedade; no campo da política educacional não é diferente. Tratar da configuração da política educacional nacional só é possível quando se considera todos esses aspectos, de lutas e conquistas, que emergem do próprio contexto governamental.

Observar como a política educacional se estabelece no contexto das políticas públicas é o ponto principal dessa unidade. Para tanto, faz-se necessário inicialmente localizar essa política do ponto de vista do estabelecimento das políticas sociais promovidas e incorporadas nos governos pós-ditadura. Vale observar que o país passou por momentos de grande fragilidade na definição de seus governantes; ora tinha um presidente eleito em eleições indiretas (sem a participação do povo) que, por problemas de saúde, não pôde assumir, tendo que passar a sucessão presidencial para um vice *ilegítimo*; ora, apresentava um presidente eleito pela vontade popular que, no entanto, foi deposto por *impeachment*.<sup>2</sup> Em ambas as situações o país passou por um esgotamento, tanto econômico quanto social, ao tentar estabilizar o rumo político-social-administrativo do país.

O que se percebe é que, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), o país passou por uma leve conquista da estabilidade econômica/monetária que refletiu na estrutura social a partir da implantação de ações reformistas que alteraram o modelo orientador da gestão das políticas públicas sociais do Brasil. Sendo assumidas medidas que envolviam vários tipos de instituições na implementação de programas sociais no nível local, tais como: Organização Não-Governamental (ONGs), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), entre outras. O modelo de gestão que se estabelecia advinha da reforma do aparelho do Estado, sendo que essas mudanças também foram incorporadas às políticas educacionais.

Diante do cenário inicialmente desenhado por FHC, o país recebeu o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). O governante foi apontado, precipuamente, como um

---

<sup>2</sup> Processo pelo qual o congresso nacional procede à impugnação do mandato do feche do poder executivo.

“*promotor*” de políticas sociais dirigidas aos setores mais vulneráveis da população (MARQUES e MENDES, 2007). Ao que se percebe, as ações voltadas para gestão da seguridade da governança estavam intimamente ligadas às questões tanto econômicas quanto sociais, conforme revela o perfil adotado pelos governantes eleitos; apesar de um presidente ser de direita e outro de esquerda. O estudo aponta que a busca por medidas variadas para garantir a governança foram implementadas em direção a um ponto comum – *os setores mais vulneráveis*.

Por tudo isso, é extremamente relevante, para o estudo sobre as políticas educacionais, observar o contexto social sobre o qual as bases gestionárias foram erguidas. Primeiramente, fazendo um recorte do governo Lula quanto à política pública por ele implementada para, em seguida, perceber de que maneira os programas e/ou planos, voltados para o desenvolvimento da Educação, instrumentalizaram a política educacional como mecanismo na busca por um sistema dinâmico assentado nos princípios da descentralização e da autonomia dos entes federados.

## 2.1 As Políticas Públicas no Governo Lula

Ao assumir a presidência do país, o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), líder do maior partido de esquerda (Partido dos Trabalhadores – PT), encontrou o país com uma estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real<sup>3</sup>, implantada no governo de FHC. O cenário político, econômico e social no país, após as limitações e fragilidades que envolveram o processo da estabilização da democracia nos anos anteriores – nos governos de Tancredo e Sarney (1985-1990), Collor e Itamar (1990-1992 e 1992-1995), aliada à maneira como o governo petista chegou à presidência, sob um clima de esperança, desejo de renovação e, também, desconfianças de como seria a administração do país sob o comando de um candidato esquerdista, aponta profundas ações no campo das políticas públicas sociais e/ou educacionais.

---

<sup>3</sup> O Plano Real foi desenvolvido como plano de estabilização econômica pela equipe do Ministério da Fazenda na gestão de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Seu objetivo foi controlar a hiperinflação para pôr fim a quase três décadas de inflação elevada, o que implicou na substituição da antiga moeda pelo Real, a partir de 1º de julho de 1994.

O ponto mais relevante quanto à nova gestão nacional, residia na maneira como o novo governo se colocaria diante das conquistas que seu antecessor havia alcançado, motivo que gerou tensão com a possibilidade da não continuidade das ações, ou mesmo, com o modo de operar, administrativamente, o país e os impactos que a transição trariam.

A administração petista, apesar de tecer inúmeras críticas ao governo anterior – que havia encarado a lógica de implementar recurso à *racionalização técnica* (OLIVEIRA, 2009) como caminho para desenvolver políticas sociais – também apresentou uma postura semelhante. O governo Lula adotou claramente o mesmo caminho, não rompendo com essa lógica. Na verdade, o primeiro mandato foi marcado pelo desenvolvimento de políticas de ajuste estrutural, focalizada nos grupos mais vulneráveis, o que levou a adoção de medidas generalizantes de alívio à pobreza (SALAMA e VALTER *apud* OLIVEIRA, 2009).

No campo das políticas sociais, logo após a disputa eleitoral, o governo lançou dois grandes projetos. O primeiro voltado para a política de seguridade alimentar – “Projeto Fome Zero, em 2001 e, o segundo, voltado para a “Política econômica e reformas estruturais”. O primeiro foi produzido por 45 pesquisadores do *think tank* Instituto Cidadania petista, sob a orientação de José Graziano da Silva. O segundo documento foi elaborado por economistas, não petistas, do ministério da Fazenda e consistia numa combinação de políticas assistenciais com ações mais abrangentes de incentivo à Agricultura Familiar<sup>4</sup>, que apresentava propostas de política social com o objetivo de reequilibrar a política econômica do país mediante a redução das distorções nas transferências de renda realizadas pelo Estado (ALMEIDA, 2004).

---

<sup>4</sup> O Fome Zero contemplaria três grandes conjuntos de iniciativas. O primeiro incluiria políticas estruturais: geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária, bolsa-escola e renda mínima. O segundo contemplaria políticas específicas: programa de cupom-alimentação (depois substituído por uma transferência direta de R\$ 50 a cada beneficiário por meio do cartão-alimentação), doações de cestas básicas emergenciais, manutenção de estoques de segurança, quantidade e qualidade de alimentos, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, combate à desnutrição infantil e materna, ampliação da merenda escolar, educação para o consumo e educação alimentar. Por fim, haveria políticas para áreas rurais, pequenas e médias cidades e metrópoles, com uma série de medidas que incluiriam, nos dois últimos casos, bancos de alimentos formados por doações ( Instituto Cidadania. Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001).

Apesar de sofrer alguns percalços no gerenciamento do programa carro-chefe da administração Lula – “Projeto Fome Zero”, os programas governamentais desenvolvidos e implantados pelo governo foram destaque no relatório da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE em novembro de 2005, o qual revelou que o governo estava *fazendo o país menos desigual*. Tal observação se dava pelo fato de o governo ter investido em programas sociais considerados, em grande parte, como assistenciais e compensatórios. De maneira geral, os programas implementados no governo Lula se davam pela mesma lógica do governo antecessor, focalizando e priorizando como público-alvo *a população abaixo da linha da pobreza*. (OLIVEIRA, 2009)

Apontados como as principais iniciativas do governo Lula na área social, a reforma da previdência e o programa Fome Zero, foram ofuscados pela repercussão do programa Bolsa Família, o qual foi instituído em substituição e/ou readequação do Fome Zero. Pode-se afirmar que o programa de maior destaque voltado à política de amparo social no governo Lula foi, sem dúvida, o Bolsa Família<sup>5</sup>.

O programa Bolsa Família foi instituído pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. O principal objetivo do programa era a transferência direta de renda às famílias em extrema pobreza. O programa iniciado no governo FHC sofreu ampliação e reformulação na estrutura operacional, passando a estabelecer o perfil dos usuários prioritários, definindo alguns critérios elementares para o ingresso no programa pelos beneficiários. O objetivo era fomentar melhores condições de vida para os usuários, melhorando não apenas as condições de existência, mas, possibilitando o acesso a serviços de direitos elementares necessários a um padrão de vida digna, como o acesso à educação e a saúde; sendo que esta última é marcada por forte continuidade das ações em relação ao governo anterior.

A área voltada à política educacional foi marcada, no primeiro ano, pela disposição de avaliar o rumo em que se encontrava o país, no entanto não foram estabelecidas medidas relevantes na gestão do então ministro Cristovam Buarque. A gestão do

---

<sup>5</sup> O Bolsa-Família prevê uma parcela de renda transferida sem contrapartidas, criando um piso mínimo de renda familiar no país, e a possibilidade de uma segunda parcela condicionada à frequência das crianças na escola.

ministro foi caracterizada pelo recorrente anúncio de iniciativas que não chegavam a se materializar. Depois de sua substituição, no começo de 2004, o ensino superior parece ter se tornado a prioridade da ação governamental na área de educação<sup>6</sup> (ALMEIDA, 2004).

Quanto à Educação Básica, a principal proposta apresentada diz respeito à alteração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF<sup>7</sup>) em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB<sup>8</sup>). A ação credenciava a inclusão das modalidades de ensino não asseguradas pelo FUNDEF ao sistema geral de incentivo Federal, a Educação Infantil e o Ensino Médio. Essa medida refletiu um importante passo na melhoria da qualidade do ensino, uma vez que representa a transferência de recursos adicionais, possibilitando melhores condições estruturais não apenas ao ensino fundamental, mas a toda a Educação Básica, garantindo a universalização do ensino.

Por tudo o que se pode observar no governo Lula, o desenvolvimento de programas voltados à política social, vale destacar que alguns deles se apresentam intimamente

---

<sup>6</sup> Destaque-se a mudança do sistema de avaliação do ensino superior, com a substituição do “Provão” pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e o controvertido estabelecimento de cotas para pobres, negros e indígenas nas universidades públicas e nos estabelecimentos privados que se beneficiam de isenções fiscais. Uma proposta abrangente para o terceiro grau foi apresentada a debate por ocupantes dos principais cargos do Ministério da Educação (Haddad, Fernando et al., 2004), mas não é aqui discutida por exceder ao escopo da discussão sobre políticas sociais.

<sup>7</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996. Para garantir a valorização salarial dos professores, o Fundef, destinava 60% dos 25% dos principais impostos para o ensino fundamental, sendo 60% para o pagamento dos mestres em “efetivo exercício”.

<sup>8</sup> A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, O fundo é de natureza contábil, pois os seus recursos são destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública [...], que distribui adequadamente os valores aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em contas únicas e específicas mantidas para esse fim (Cartilha do FUNDEB, 2007, p. 15). O FUNDEB representa um grande avanço no financiamento da educação pública brasileira, pois pode contribuir para a redução do analfabetismo e garantir a universalização do ensino básico (da Educação Infantil até o Ensino Médio). Entretanto, essa política de vinculação dos recursos não garante um maior aporte de recursos para os municípios mais atrasados do ponto de vista educacional (CAMPOS; CRUZ, 2009, p. 372).

ligados ao universo educacional, como exemplo, cita-se o programa ProJovem<sup>9</sup>, Primeiro Emprego<sup>10</sup> e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)<sup>11</sup>, entre outros programas sociais com forte teor educacional.

Importa destacar que, por meio de acordos firmados entre o governo federal e os entes federativos, estes programas se destinavam a exercer o papel de cumprir não apenas com a distribuição de renda, traço mais marcante do governo, mas, sobretudo, com a finalidade de desenvolver ações conjuntas de políticas educacionais e programas especiais, por meio de políticas sociais regulares ou não no cenário nacional. Nesse sentido, observa-se que o governo tanto inovou quanto prosseguiu com ações que foram desenvolvidas no governo anterior, de maneira que se afastou da concepção tradicional associada às ações dos partidos de esquerda.

Do ponto de vista das implementações nas políticas públicas gestadas no governo Lula, no que tange às ações destinadas aos programas que englobavam um conjunto de políticas econômicas, com reflexo no campo social, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado em 2007, pode ser apontado como o maior destaque no governo, por se lançar com o objetivo de recuperar a capacidade de induzir o desenvolvimento amplo do país em seus mais diversos setores, com a finalidade de modernizar a economia. Vale ressaltar que, para o estudo das políticas educacionais desenvolvidas a partir do contexto das políticas públicas, torna-se indispensável observar as principais características do PAC conforme apresentado na próxima seção.

---

<sup>9</sup> Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem. Programa emergencial e experimental destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso previsto no art. 81 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, elevação do grau de escolaridade, visando à inclusão de ensino fundamental.

<sup>10</sup> Lei nº 10.748/2003, criou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os jovens – PNPE.

<sup>11</sup> Programa criado em 1996, ainda na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, é um programa que tem por objetivo retirar crianças e adolescentes entre sete e 15 anos de idade do trabalho infantil considerado perigoso – aquele que coloca em risco sua saúde e segurança.

### 2.1.1 O Plano de Aceleração do Crescimento e suas Implementações na Educação

O governo Lula (2003-2011), diante do cenário em que se encontrava o país, tomou a iniciativa de implantar o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado em 28 de janeiro de 2007, com o objetivo de incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativo<sup>12</sup>), induzindo o desenvolvimento amplo em diversos setores fundamentais à modernização da economia, tendo como estratégia dorsal, o apoio à formação do capital privado e o aumento de investimento público em infraestrutura.

O Plano se caracterizava pela gestão dos recursos, inicialmente, de previsão orçamentária das empresas estatais, orçamento fiscal da Seguridade Social da União e provenientes da iniciativa privada. Conforme consta no documento orientador do Plano, as ações do PAC foram organizadas em cinco blocos: 1) investimentos em Infraestrutura, 2) Estímulo ao Crédito e ao Financiamento, 3) Melhora do Ambiente de Investimento, 4) Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário e 5) Medidas Fiscais de Longo Prazo. Dos blocos priorizados, o que trata do Investimento em Infraestrutura apresenta-se como a espinha dorsal do Plano. Sendo que, as ações voltadas à infraestrutura foram segmentadas em três eixos principais:

- 1) *Eixo de logística*: Rodovia, Ferrovia, Porto, Aeroporto, Hidrovia e Marinha Mercante;
- 2) *Eixo de Energia*: Geração, Transmissão, Petróleo e Gás Natural, Geologia e Mineração e Combustíveis renováveis;
- 3) *Eixo Social e Urbano*: Luz para Todos, Metrô, Recursos hídricos, Saneamento, Habitação de mercado e de interesse social.

As ações deveriam ser implementadas, gradativamente, ao longo do quadriênio 2007-2010. A meta estabelecida era obter um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em torno de 5% ao ano. Este deveria ser alcançado, contornando-se os entraves para o desenvolvimento e com o resultado do papel indutor do setor público, tendo como perspectiva estimada a seguinte: *cada R\$ 1,00 investido pelo setor público geraria R\$*

---

12

[http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivos/noticias/pac/070122\\_PAC\\_medidas\\_institucionais.pdf](http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf)

*1,50 em investimentos privados.* A previsão de investimentos, que era de R\$ 503 bilhões até 2010, constituíram-se a mola propulsora do Programa de Aceleração do Crescimento Econômico. Esse conjunto de projetos de infraestrutura pública deveria ajudar a acelerar os investimentos privados. Sendo, então, selecionados mais de 100 projetos de investimentos prioritários em rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, saneamento, recursos hídricos etc.

Quanto às ações ligadas à gestão do PAC 1, correspondendo ao primeiro ciclo do quadriênio do Plano, pode-se destacar alguns aspectos, conforme apontado pela exministra do Planejamento, Miriam Belchior (2011), ao afirmar que

O PAC foi responsável pela adoção de um método inovador de monitoramento, uma vez que dissemina a cultura de priorização, responsabilização e de transparência das informações (através de Balanços Quadrimestrais). Ademais, o Plano é constituído pela metodologia de salas de situação, que são instâncias permanentes e colegiadas de monitoramento de todo ciclo dos empreendimentos e que também identificam dificuldades e propõe soluções para sua superação, além de acompanhar efetivamente as metas físicas (BELCHIOR, 2011, s/p).

São apontadas também como inovações advindas do PAC e seu processo gestor:

- a) Obras do PAC ganharam status de transferência obrigatória;
- b) Redução do tempo de desembolso do pagamento das obras de saneamento e habitação pela Caixa;
- c) Licenciamento Ambiental – simplificação de procedimentos;
- d) Monitoramento junto ao Tribunal de Contas da União – TCU;
- e) Grupo Especial da Advocacia Geral da União – AGU;
- f) Melhoria da qualidade do gasto público; e
- g) Aprimoramento das modalidades de concessões e contratações.

Após o cumprimento do primeiro ciclo do PAC 1, o governo lança, em 29 de março de 2010, o PAC 2, que contava com uma previsão de recursos da ordem de R\$ 1,59 trilhão, os quais deveriam ser investidos em uma série de segmentos, tais como: transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação. O PAC 2 priorizava seis áreas de investimentos: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos (expansão do Luz para Todos), Transportes e Energia.

Diante do contexto das inovações administrativas advindas do PAC, o pano de fundo das políticas educacionais passou a ser redesenhado no país. O PAC trouxe medidas que refletiram o novo modo de gerir as ações político-administrativas não apenas no contexto da União, mas, sobretudo, no interior dos sistemas de ensino. Por tudo isso, as

ações adotadas pelo Ministério da Educação (MEC), a partir de então, deram-se em consonância com o regime sistêmico e gerencial. Para materializar essas mudanças, o MEC apresentou um conjunto de programas nessa linha, lançando, em março de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O Plano se caracteriza pela pretensão de enfrentar o maior problema do país no campo educacional – a qualidade do ensino. Motivo esse que leva Saviane (2007) a destacar, como sendo o ponto mais marcante positivamente da proposta, a

questão da qualidade do ensino: o PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica no país (SAVIANE, 2007, pág. 1232).

Importa, então, observar o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE a partir de suas impressões no sistema educacional para o estabelecimento de uma política planejada, bem como suas formulações quanto à qualidade da educação básica, que é seu objetivo principal.

### 2.1.2 O Plano de Desenvolvimento da Educação e a Instrumentalização da Política Educacional

Com o lançamento, pelo governo Federal, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), os ministérios deveriam indicar ações que se enquadrassem no Programa com a finalidade de garantir o Plano de crescimento em todas as áreas do país. Dessa forma, o MEC, aproveitando a oportunidade, lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e, atrelado a ele, desencadeou várias ações que já estavam em sua pauta de atuação, as quais deveriam ser atualizadas e reajustadas, para condizerem com a proposta do projeto. As ações tratavam, com efeito, de todas as áreas cobertas pelo MEC, estendendo-se aos níveis e modalidades de ensino, que se pautavam, prioritariamente em medidas de apoio e de infraestrutura (SAVIANE, 2007).

O novo arranjo institucional estabelecia diretrizes para que os entes federados (estados, municípios e Distrito Federal) cumprissem com a qualidade do ensino a ser aferida pelo IDEB e, para tanto, pautava-se na macro ação do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pelo Decreto de 24 de abril de 2007,

que implantou o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (BRASIL, 2007). O Compromisso considerava relevante a participação e envolvimento das famílias e comunidade em geral no desenvolvimento dos programas e oferecia ações de assistência técnica e financeira como mecanismos para promover a mobilização social em prol da qualidade da educação básica. O Plano de Metas era regulado em torno de 28 metas que deveriam ser alcançadas a partir do planejamento e gestão educacional, focalizando, principalmente, o *analfabetismo, a reprovação e a evasão* (AMORIM, 2011).

O texto base do documento que institui o PDE apresenta seis pilares que embasam o Plano, a saber: *visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social*. Sendo que esses pilares são os responsáveis por nortear os quatro eixos da educação nacional: Educação Básica; Educação Superior; Educação Profissional e Alfabetização (BRASIL, 2007 c).

O primeiro pilar, que trata da *visão sistêmica*, firma-se pela necessidade de cumprir com um dos principais desígnios da educação, que seria o de estabelecer conectividade entre os sistemas de ensino, a fim de promover a articulação de ações desde a Educação Infantil até o Ensino Superior, criando, portanto, um vínculo entre as modalidades de ensino; de maneira a garantir uma estrutura mais disciplinada e ordenada. Ao passo que propõe o rompimento causado pela fragmentação e/ou dispersão nas etapas e modalidades da educação. A fragilidade das políticas públicas educacionais, aqui, é revelada a cada nova gestão de governo. A descontinuidade das ações mostra uma incapacidade de se estabelecer políticas de Estado e impedem o real progresso no campo das políticas implementadas.

Quanto à *ordenação territorial*, apontado no âmbito do PDE, diz respeito às disparidades regionais que se revelam, estabelecem-se e se reproduzem no país quer sejam culturais, sociais, geográficas e históricas. Conforme apresenta o texto oficial,

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente desigualdades de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo (BRASIL, 2007c, pág. 6).

Logo, se é no território que as disparidades se revelam, é no território que elas devem ser superadas (BRASIL/MEC, s/d, pág. 8-15). Portanto, para que haja melhores

oportunidades de superar as desigualdades reveladas na territorialidade, o pilar do *desenvolvimento* exerce a função de alinhar e articular as políticas setoriais concatenadas com relação da educação e do desenvolvimento. Por considerar que a educação se encontra no centro dos principais aspectos econômicos, sociais e culturais, influenciando diretamente o desenvolvimento do país. Assumindo, então, o papel de instrumentalizar esses campos desenvolvimentistas da sociedade brasileira.

O que remete ao quarto pilar que trata do *regime de colaboração*. A Carta Magna (CF, 1988) prevê, em seu art. 211, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, pág. 96), com a finalidade de evitar “a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotada, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado, em outras palavras, a intermitência” (BRASIL, 2007c, pág. 25). Com o propósito de criar uma política que seja não apenas assumida pelos entes, mas, sobretudo, concebida em regime colaborativo.

Tal ação repercute diretamente nos dois últimos pilares que tratam da *responsabilização* e *mobilização social*. Com base no art. 205 da Constituição Federal (CF, 1988), que define “a Educação como direito de todos e dever do Estado e da família”, torna-se evidente observar que o aspecto de responsabilização seja tratado como prioridade no PDE. Portanto, a ação de responsabilização se dá conjuntamente com o item de mobilização social, uma vez que, tanto uma quanto a outra dimensão carecem do envolvimento da sociedade bem como da classe política no desenvolvimento da educação. Vale dizer que, a sociedade só se mobiliza em defesa da educação quando se percebe socialmente envolvida.

Com efeito, pode-se dizer que, em suma, os pilares do PDE representavam os:

[...] desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional (BRASIL, 2007c, pág. 11).

O PDE agregou ações que foram programadas para avançar com a melhoria da qualidade da educação no país. De maneira que, para o MEC, ele deveria ser mais que apenas uma tradução instrumental na execução do Plano Nacional de Educação (PNE,

2001). A priori, o Plano instrumentalizaria a execução do PNE (2001), visando alcançar os objetivos e metas estabelecidos no PNE, com o caráter de “plano executivo”. Destaca-se, então, que as ações do PDE foram organizadas em quatro eixos norteadores, os quais foram vinculados a mais de 40 programas, distribuídos nos eixos da Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização.

Quanto ao eixo da Educação Básica, foram destinadas 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as ações globais, Saviane (2007) destaca o “FUNDEB”, o “Plano de Metas do PDE-IDEA”, duas ações dirigidas aos docentes: “Piso do Magistério e Formação”; complementadas com programas de apoio ao “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”, “Saúde nas Escolas”, “Guias de Tecnologias”, “Censo pela Internet”, “Mais Educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão Digital”. Dos programas implementados, vale destacar que o FUNDEB, lançado em substituição ao FUNDEF, conforme já mencionado anteriormente, ampliou o raio de ação em relação ao anterior, estendendo-se para toda a Educação Básica, constituindo-se como um ganho na valorização dos Profissionais da educação (SAVIANE, 2007).

Outros programas, igualmente relevantes, o Piso do Magistério e a Formação dos docentes, propõem elevar, gradativamente, os salários dos professores da educação básica, oferecendo aos docentes a oportunidade de cursos de graduação por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), através de cursos de formação inicial e continuada, pretendendo atingir, aproximadamente, dois milhões de professores em todo o país. Vale destacar algumas ações voltadas para o apoio e desenvolvimento da Educação Básica que voltavam-se a dar garantia de acesso às escolas do campo para os alunos de comunidade rurais.

Em resumo, o PDE se firma sobre a égide de um programa, com cara de sistema, que se ergue em diversas frentes de trabalho contemplando todas as dimensões da Educação Nacional. Desde o financiamento, com a aplicação de recursos para o apoio à Educação Básica, que deveriam refletir na melhoria da aprendizagem até a formação e qualificação dos professores, sem, contudo, perder de vista a melhoria da estrutura física das escolas.

A melhoria da Educação torna-se, portanto, o foco direcional do plano que se desdobra em vários outros programas, dentre os quais importa destacar o Plano de Ações Articuladas – PAR, conforme trataremos na próxima sessão.

### 2.1.3 O Plano de Ações Articuladas: instrumento de gestão e planejamento

Como parte integrante do esforço do Governo Federal para a melhoria da qualidade de ensino, o PDE se caracteriza como o plano macro da política que apresenta como principais mecanismos de desdobramento o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, em decorrência do qual foi criado o PAR com o intuito de materializar a efetivação do regime de colaboração.

Ao integrar o conjunto de ações desenvolvidas pelo MEC, o PAR é definido como instrumento de gestão e planejamento estratégico da política educacional. A principal característica do PAR reside em seu caráter plurianual (tem ciclo de quatro anos) e multidimensional (apresenta-se estruturado em quatro dimensões). Tem por objetivo principal romper com a fragmentação e descontinuidade das políticas educacionais, por meio da ampliação do diálogo entre os entes federados, bem como permitir maior envolvimento destes por meio do regime colaborativo.

O aspecto plurianual, diz respeito às transposições das gestões dos governos (municipais e estaduais) que, em tese, deve possibilitar a concretização da “política de continuidade” das ações pactuadas pelos entes. As quais devem ser dotadas, principalmente, de ações de apoio técnico-administrativo, por parte da União, contando com o incremento de contrapartida de transferência voluntária de recurso financeiro.

De modo geral, o plano se estrutura a partir da análise situacional da rede de ensino. Após a primeira fase, correspondente ao *diagnóstico*, são destacados *indicadores* que revelam os principais aspectos a serem superados. A partir desse ponto, é feita a *elaboração* do PAR que conta com definição *metas*. Estas devem ser alcançadas ao final do ciclo, pois fazem parte da definição do *plano de ação*.

Com o PAR elaborado, são estabelecidos os convênios entre o FNDE/MEC e os entes federados para a liberação dos recursos que ocorrem por meio das etapas de *cooperação*

*técnica* (Termo de Cooperação) e *cooperação financeira* (transferência voluntária) (MAFASSIOLI, 2011). Seguindo, então, a fase de *monitoramento*, na qual o município gerencia o PAR via sistema (SIMEC). Nessa fase, o ente é acompanhado pela assistência técnica do MEC durante o processo de implementação das ações na sua rede de ensino.

Importa dizer que, para garantir que o PAR tivesse maior alcance no país, de maneira que houvesse maior envolvimento e comprometimento de todos os estados e municípios brasileiros, os entes federados foram convidados a assinar o termo de adesão ao Plano de Metas (2007). Inicialmente, foram priorizados apenas os municípios e estados com baixo índice de desenvolvimento educação. Posteriormente, os demais municípios foram contemplados.

Por consequência, municípios, estados e Distrito Federal se comprometeram a elaborar um plano que revelava suas principais prioridades com relação a sua rede de ensino, em troca de auxílio financeiro para superação dos baixos índices detectados. Dessa feita, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para monitorar a qualidade da aprendizagem em todas as modalidades, a fim de estabelecer metas para a melhoria do ensino.

Para Mafassioli e Marchand (*apud* AURELIANO; QUEIROZ, 2011), a adesão dos gestores das redes públicas ao PAR é o requisito essencial para o recebimento de transferência voluntária de recurso, e explica:

Essa adesão é, hoje, requisito para o apoio suplementar e para as “transferências voluntárias” da União às redes públicas de educação básica; quer dizer, a previsão é de que a assistência da União tida como “voluntária” (em oposição aos programas educacionais universais e transferências previstas em lei) seja direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos e que se comprometam com as metas do Compromisso e do PAR. O acompanhamento e a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é assumido coletivamente pelo município ou estado e sua implementação deveria ser acompanhada, diretamente, pelo Comitê Local de Acompanhamento (MAFASSIOLI E MARCHAND, 2011, pág. 137).

Nesse sentido, o PAR é pré-requisito para os entes federados receberem auxílio técnico e financeiro do Governo Federal. Portanto, observa-se que o PDE condicionou o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação à assinatura, pelos estados, Distrito Federal e municípios, do plano de metas Compromisso Todos pela Educação. Dessa forma, todos os 5.563 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal aderiram ao Compromisso.

A concretização das ações do PAR, conta, especialmente, com a atuação dos gestores dos sistemas de ensino que devem realizar o planejamento de acordo com as etapas do: a) diagnóstico situacional; b) elaboração do plano; c) execução; e d) resultados. Tanto o diagnóstico quanto a elaboração do Plano se organizam em quatro dimensões:

1. Gestão Educacional;
2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação;
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Considerando o caráter da gestão democrática do Plano na articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, o Comitê Local constitui instância de participação da comunidade escolar com o objetivo de acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento das ações pactuadas. A presença do Comitê Local do PAR nas etapas de desenvolvimento do Plano, bem como na discussão em torno das possíveis dificuldades que forem surgindo ao longo do caminho, coloca o coletivo educacional numa posição de co-participantes no processo de gestão.

Tomando em consideração as diversas frentes de atuação do PAR, pode-se dizer que o plano se ancora em princípios que priorizam “[...] as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir destas conexões, potencializa as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente” (BRASIL, 2007, pág. 10) entre si e com comunidade escolar. Dessa forma, o PAR tem a pretensão de promover uma política gestonária que pense a educação nacional, em todas as suas dimensões, para dotá-la das mesmas condições de atendimento e prioridade sob a perspectiva de gestão democrática, em consonância com os princípios defendidos pelos dispositivos legais (CF, 1988; LDB, 1996). Fator que o diferencia dos demais planos, uma vez que o PAR pretende padronizar a educação, com a finalidade de assegurar o padrão de qualidade previsto no plano.

Por esta ótica, o Plano tende a caminhar em direção às estratégias que criam condições para que os entes possam gerir seu sistema, sem, contudo, ferir sua autonomia e, assim, estejam aptos a receberem recursos financeiros na execução da política.

Importa dizer que, no planejamento estratégico do PAR, estados e municípios observam cada dimensão que compõem a política educacional. Estas, por sua vez, desdobram-se

em áreas e cada área, em indicadores. Na primeira versão do PAR (2007-2010), havia cinquenta indicadores e, na segunda versão (2011-2014), oitenta e dois indicadores. O novo ciclo do PAR (2015-2019) apresenta uma versão diferenciada, pois foi articulado em consonância com o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005/2014), com a finalidade de firmar o caráter de ação sistêmica em todo sistema nacional de educação.

Os ciclos de execução do Plano são plurianuais e se encontram organizados a partir das orientações do MEC/FNDE, nos quais os estados e municípios devem elaborar seus planos e apresentar diagnósticos que devem facilitar o aprimoramento da gestão nos estados e municípios. Uma vez elaborado o diagnóstico da realidade de cada ente, o plano deverá ser construindo como forma de consubstanciar metas concretas e efetivas que envolvam a partilha de competências políticas, técnicas e financeiras na execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Para dinamizar o planejamento das ações do Plano, o MEC disponibilizou um portal na internet que possibilita o acesso ao Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC). O portal é um espaço de interação e agilidade na coleta das informações, pois conta com banco de dados e diagnósticos de alguns órgãos de pesquisas e acompanhamento educacional. Os dados disponibilizados permitem fazer interfaces com os dados coletados durante a realização do diagnóstico realizado pelo Estado/município.

O banco de dados conta com informações do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que apresenta o percentual de desenvolvimento da aprendizagem das redes de ensino; dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que apresenta informações sobre os docentes; dados do Sistema de Informações sobre o Orçamento Público em Educação (SIOPE), que revela como o ente tem planejado seus recursos para a educação; e, quanto à área de infraestrutura física, há dados informados pelas escolas no PDDE Interativo sobre as condições de adequação das instalações, acessibilidade e impactos no projeto político-pedagógico.

O caráter sistêmico do Plano, bem como sua estrutura de acesso e gerenciamento, reflete o processo de descentralização oriunda da Reforma do aparelho do Estado, uma vez que representa a transferência de poderes com o intuito de empoderamento dos entes na nova forma de gerencialismo educacional. Quanto à concepção de descentralização, Novaes e Fialho (2010, pág. 588-589) afirmam que

Em linhas gerais pode-se considerar que esse termo se caracteriza como um processo que confere às estruturas político-administrativas locais, autoridade para a formulação e decisão acerca de suas políticas e necessidades de natureza locais. A descentralização assume, a partir desse ponto de vista, uma característica de transferência de atribuições, o que implica em certo grau de poder para as estruturas locais (NOVAES E FIALHO, 2010, pág. 588-589).

Notadamente, pode-se perceber que os arranjos colaborativos que apresentam características de redistribuição de atribuições do Decreto 6.094/2007, apresenta, no Art. 8º, a definição dos papéis dos entes em seu caráter descentralizador. No qual, a União assume o apoio técnico e financeiro junto aos Estados, Distrito Federal e municípios, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), assegurando a função supletiva<sup>13</sup> e redistributiva<sup>14</sup>, ações constituintes do modelo de federalismo cooperativo, adotado no país, ação que possibilita o apoio suplementar na descentralização de recursos voluntários que favorece o alcance das 28 diretrizes. E, conseqüentemente, a melhoria das metas do IDEB. Para tanto, o ente federado deve proceder com a elaboração do PAR (BRASIL, 2007).

Sob esse ponto, o MEC se estabelece como o responsável por dar apoio técnico aos entes subnacionais para elaborar o PAR, monitorar e acompanhar o processo de execução das ações planejadas. Por conseguinte, o PAR assume o status de política que está vinculada ao Plano Nacional de Educação (PNE) com a finalidade de dar condições de garantir a execução das metas planejadas para o decênio.

Enquanto o MEC dar acesso a programas de transferências voluntárias, o PAR considera a política pública a partir de um construto social e local que é monitorado pela evolução da qualidade da Educação identificado do IDEB. Portanto, enquanto mecanismo de planejamento estratégico, o PAR atua como a ponte que liga o ente aos programas de transferência financeira, ao passo que visualiza o desenvolvimento da

---

<sup>13</sup> *Função Supletiva* – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Além de ser prevista no art. 211, é também indicada por exemplo no art. 30, inciso VI, que estabelece como competência do município “manter com a cooperação técnica e financeira da união e do Estado, programas de educação pré-escolar e de Ensino Fundamental” (MARTINS, 2010, p. 506. Grifos do autor).

<sup>14</sup> *Função Redistributiva* – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização e se insere no âmbito da cooperação federativa (MARTINS, 2010, p. 506).

educação à parte das avaliações reveladas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação.

Ademais, o PAR, no âmbito da municipalidade, apresenta, por meio do diagnóstico situacional local, caminhos para que o município realize a autoavaliação e a ressignificação da política de gestão da sua rede de ensino. De maneira que as quatro dimensões priorizadas no plano, em áreas e indicadores, agem como organizadores que devem ser interpretados pelo município em seu contexto local com o intuito de conduzir as modificações e/ou interferências necessárias para a superação dos baixos indicadores. Portanto, o PAR avalia o cenário local por meio do diagnóstico local enquanto o município interpreta os resultados e aponta as ações a serem desenvolvidas.

### **CAPÍTULO 3 – A METODOLOGIA DA PESQUISA**

---

Neste capítulo, apresenta-se o percurso metodológico dos dados coletados, o campo e os sujeitos envolvidos na pesquisa. Pretendendo apresentar o campo de estudo sob os aspectos investigativos de maneira a descrever e contextualizar o universo pesquisado, fazendo a integração entre as informações obtidas nas etapas de desenvolvimento do estudo.

As etapas foram desenvolvidas mediante o levantamento e estudo bibliográfico, documental e pesquisa empírica que contribuíram para a discussão dos dados coletados no processo investigativo.

### **3.1 Percurso Metodológico da Pesquisa**

A proposição do presente estudo sobre o PAR, enquanto mecanismo de gerenciamento das ações de planejamento da Política Educacional, tem por finalidade atingir o objetivo geral de analisar a gestão do sistema de ensino do município de Buriticupu/MA. Com esse olhar, a pesquisa se pautou na busca por compreender o campo de investigação, levantando questões que foram confrontadas a partir de dados coletados, utilizando o método científico investigativo que deram suporte e se coadunaram com as premissas levantadas (Lakatos e Marconi, 2007).

Assim sendo, o estudo definiu-se a partir da investigação de base exploratória. Este, segundo Malheiros (2011, p.32 apud SILVA, 2017), visa “(...) aumentar o conhecimento sobre um determinado tema ou assunto, possibilitando a construção de hipóteses ou tornar a situação em questão mais explícita.” Método que se revelou muito eficaz ao objeto de estudo.

Para alcançar os objetivos propostos, elegeu-se como caminho metodológico uma abordagem, predominantemente, qualitativa de construção dos dados. Especialmente por considerar que não se tratava de um estudo com ênfase numérica, mas que compreendesse a ação de um sistema de ensino na totalidade do fenômeno. Ademais, por esta ser considerada uma abordagem que apresenta maior flexibilidade e diversidade no desvendamento do objeto em estudo.

Para Haguette (2005), a abordagem qualitativa se estabelece como um método no qual são construídos os dados, pelo entendimento de situações vividas pelos sujeitos de

pesquisa, analisadas a partir dos significados que dão a seus atos. Assim sendo, o/a pesquisador/a torna-se intérprete da realidade, porque participa, compreende e interpreta, o que não significa o descarte de abordagens quantitativas, na verdade, complementares à qualitativa.

A esse respeito, Malheiros (2011, p. 31 apud SILVA, 2017), acrescenta que a pesquisa qualitativa “tenta compreender os fenômenos pela ótica dos sujeitos. Nesse sentido tem como premissa que nem tudo é quantificável e que a relação que a pessoa estabelece com o meio é a única e, portanto, demanda uma análise profunda e individualizada”.

Quanto ao procedimento metodológico de coleta e construção dos dados, sentiu-se a necessidade de informações que poderiam ser levantadas a partir da manifestação dos próprios atores envolvidos. Dessarte, elegeu-se a entrevista semiestruturada como instrumento de coleta de dados.

O instrumento de coleta de dados selecionado, de acordo com Salvador (1980 apud Ribeiro, 2008), tem sido muito utilizado nos últimos anos, por ser considerado um instrumento do qual se servem constantemente muitos pesquisadores, por apresentar maior profundidade nos aspectos investigativos nas áreas das ciências sociais e psicológicas. Isso porque a entrevista possibilita a obtenção de dados que não podem ser encontrados em registros e fontes documentais, uma vez que só podem ser fornecidos pelos sujeitos envolvidos diretamente no processo investigado.

A esse respeito, Rosa e Arnoldi (2006, p.17) afirmam que:

A entrevista é uma das técnicas de coleta de dados considerada como sendo uma forma racional de conduta do pesquisador, previamente estabelecida, para dirigir com eficácia um conteúdo sistemático de conhecimentos, de maneira mais completa possível, com o mínimo de esforço de tempo.

Nessa mesma linha, Ribeiro (2008, p. 141) afirma ainda que a entrevista é

A técnica mais pertinente quando o pesquisador quer obter informações a respeito do seu objeto, que permitam conhecer sobre atitudes, sentimentos e valores subjacentes ao comportamento, o que significa que se pode ir além das descrições das ações, incorporando novas fontes para a interpretação dos resultados pelos próprios entrevistadores.

Nesse sentido, o estudo lança mão das vozes dos atores que conhecem e vivenciam os fatos, relatados com propriedade a partir do seu próprio espaço de vivência, o que permite ao pesquisador ir além da mera descrição especulativa.

Conforme declara Malheiros (2011, p. 196 apud SILVA, 2017),

(...), a entrevista é um processo ao qual as pessoas já estão acostumadas, já que ocorre com frequência no cotidiano (...). Mas, novamente, a entrevista científica não é um processo entregue ao acaso. Ela exige método rigoroso para que se possa analisar os dados que traz.

Tomando o rigor com o qual se deve analisar a entrevista, sentiu-se a necessidade de verificar se as questões elaboradas estavam de acordo com a finalidade da investigação. Para tanto, optou-se por realizar um pré-teste da entrevista com o objetivo de observar o nível de compreensão dos entrevistados quanto às questões concernentes à pesquisa. Essa contestação se daria por meio da coerência entre as respostas e os objetivos da investigação (SILVA, 2017).

Quanto ao procedimento para sistematização dos dados da pesquisa, priorizou-se a técnica de Análise de Conteúdo na perspectiva de Laurence Bardin (1977, p. 42) que conceitua a Análise de Conteúdo como

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A Técnica de Análise de Conteúdo permite ao pesquisador não apenas interpretar os dados, mas, sobretudo, compreender, significativamente, o campo em estudo, dando condições de produzir a mensagem (ALMEIDA, 2015).

Considerando, então, o objeto de estudo, a partir da construção de uma revisão bibliográfica e da própria especificidade do sistema de ensino, percebeu-se que o caráter do PAR, no gerenciamento da política, justifica a escolha pelo técnica. Conforme aponta Franco (2008 *apud* MALHEIROS, 2011 p. 206), o procedimento “esclarece que a aplicação da análise de conteúdo pressupõe clara diferenciação entre o significado da coisa (seu corpus) e o sentido da coisa (a atribuição pessoal de um significado)”, o que torna o tratamento dos dados compreensíveis às conjecturas.

Feito o caminho da abordagem empírica procedeu-se com a terceira etapa – a discussão dos dados obtidos na pesquisa conforme registrados na quarta unidade dessa pesquisa. A discussão revelou, à luz dos teóricos, as principais características do sistema de ensino em confronto com a percepção dos sujeitos investigados. Importa dizer que a

pesquisa contou com a participação de 15 gestores escolares, sete técnicos da SEMED (responsáveis pelo PAR), 20 vinte professores da rede pública municipal (equivalendo a 2,5% do quadro de professores), Dirigente Municipal (Secretária de Educação) e Prefeito Municipal.

Segue-se com a caracterização e contextualização do universo de estudo na próxima seção.

### **3.2 O município de Buriticupu/MA: contextualização da área de estudo**

Uma das grandes potencialidades da educação no Brasil é o regime de colaboração federativo, que compartilha competências entre os entes federados na execução de programas para o fortalecimento e a melhoria da qualidade da educação básica pública (BRASIL, p. 2, 2016).

A Educação no Brasil trava uma de suas maiores lutas no campo da melhoria da qualidade do ensino. Há algum tempo a efetivação do regime de colaboração tem sido uma potencialidade nessa batalha. O governo elabora políticas públicas educacionais que surgem na tentativa de sanar essa problemática persistente. Nesse cenário, o PAR tem por finalidade subsidiar os municípios, estados e o Distrito Federal na superação e fortalecimento da qualidade da educação, por meio da efetivação do regime de colaboração.

Com o objetivo de investigar a gestão do sistema de ensino a partir do PAR, o presente estudo apresenta o município de Buriticupu como *lócus* investigativo. A cidade de Buriticupu localiza-se na microrregião do Pindaré no oeste do Maranhão e faz parte da região pré-Amazônica legal. O município é considerado de médio porte e de acordo com o IBGE (2010), conta com uma população de 65.237 habitantes, destes 54,86% vivem na zona urbana e 45,14%, na zona rural.

O município faz parte de um grupo de cidades emancipadas no início dos anos 90 e que vivenciaram um processo emancipatório de muitas lutas no campo sociopolítico. Conforme relato (PME, 2015, p.15),

Em 1994 ocorreu um grande movimento em prol da criação de novos municípios no Maranhão. Neste sentido, Buriticupu impulsionado pela luta dos trabalhadores pela liberdade política e pelo fato de ser considerado o maior povoado do Maranhão, com mais de dez mil eleitores, segundo o plebiscito da época. Inseriu-se nesta luta pela emancipação que se materializou por meio do plebiscito popular, realizado dia 19 de junho 1994, conforme ata geral da eleição plebiscitária, sendo efetivado pela Lei 6.162 de 10 de novembro de 1994 que cria o município de Buriticupu e dá outras providências. Este fato foi um marco para consolidação política de Buriticupu que representava um progresso econômico no Maranhão, tendo como base a agricultura, o comércio e numerosas indústrias madeireiras favorecidas pelo acesso à BR 222, Ferrovia Carajás e a proximidade de dois (02) rios, o Buriticupu e o Pindaré.

O processo emancipatório projetou os anseios da população quanto à expansão não apenas da economia, mas também da rede de ensino. A realidade do contexto sócio-econômico-educacional municipal não se afasta do contexto em que se encontra o estado do Maranhão. Os dados do IBGE (2010) revelam que tanto o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – referência inicial para a assinatura do Termo de Compromisso Todos Pela Educação, quanto o baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do município (IDEB observado em 2013 é de 3,8), revelam que se trata de um cenário carente em diversos aspectos.

Quanto à economia do município de Buriticupu, observa-se que esta é impulsionada pelo setor de Serviços, seguido pela agricultura de subsistência desenvolvida por 14 Projetos de Assentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e três Projetos de Assentamento do Instituto de Terras do Maranhão – ITERMA, que constitui atualmente um montante de aproximadamente 20 mil famílias assentadas. A operacionalização do plantio e colheita ainda se dá de maneira bastante rudimentar. Segundo o IBGE (2010), as principais lavouras temporárias praticadas na cidade são de milho, mandioca, arroz, tomate e feijão.

Outro aspecto que ganha destaque na região é a pecuária de pequeno porte, o que revela que esta tem sido uma das atividades que compõe a economia do município, apesar de ser desenvolvida ainda timidamente. Cabe apontar que “a pecuária municipal e regional está concentrada na recria e engorda de gado bovino para o corte, enquanto a de pequenos animais está voltada para a subsistência familiar e o abastecimento local” (BURITICUPU, 2006, p 54).

Importa dizer que o comércio e o serviço atendem tanto a população urbana quanto a população rural do município. Atualmente, Buriticupu é a 15ª maior cidade do estado

do Maranhão e possui uma população superior a 60 mil habitantes, porém não conseguiu se desenvolver como uma cidade-polo. Sendo que, o setor de serviços é o que mais emprega no município, utilizando mão-de-obra, na maioria das vezes, pouco qualificada, sem qualquer especialização.

Historicamente, os municípios da região do interior do nordeste brasileiro representam uma parte da população que ainda se encontra distante da realidade dos grandes centros em diversos aspectos. O município de Buriticupu, considerando seu perfil socioeconômico e político-administrativo, revela um quadro sensível do cenário nacional. O que tem motivado muitas ações governamentais com o intuito de superar os pontos mais sensíveis desde a economia e que se estende até a educação dessa região do país. Esse cenário revela um campo de estudo dinâmico, uma vez que apresenta um *locus* propício ao estudo das questões de ordem de gestão no contexto educacional e, assim, suscitar ações interventivas.

### 3.3 O perfil educacional da rede de ensino: o sujeito investigado

Observados os aspectos que tratam do *locus* da pesquisa, cabe agora destacar o perfil da rede de ensino, a fim de compreender como este se constitui e de que maneira o sistema se apresenta diante das ações interventivas advindas do PAR em consonância com a gestão local.

Inicialmente, importa destacar que a rede municipal de ensino do município de Buriticupu conta com a Secretaria Municipal de Ensino como órgão gestor da política educacional e tem sua estrutura organizacional definida de acordo com o quadro abaixo:

**Quadro 1** – Estrutura organizacional da SEMED

<b>CARGOS/COORDENAÇÕES</b>
<b>a) Gabinete da Secretária</b>
Assistente de Gabinete
Assessoria Técnica Educacional
Departamento de Administração Financeira
Assessoria Jurídica

<b>b) Coordenação Geral Pedagógica</b>
Coordenação da Educação Infantil
Coordenação do Ensino Fundamental
Coordenação do/no Campo
Coordenação para Diversidade
Coordenação de Educação Especial Inclusiva
Coordenação da Ed. de Jovens e Adultos e Idosos
Coordenação de Esportes
<b>c) Coordenação Geral de Ações Estratégicas</b>
Coordenação de Programas e Projetos
Coordenação do Mais Educação e PSE
Coordenação de Planejamento e Avaliação
Coordenação de Formação Inicial e Continuada
Coordenação do Núcleo de Tecnologia
<b>d) Coordenação Geral de Recursos Humanos</b>
Coordenação da Folha de pagamento
Coordenação de Pessoal
Coordenação de Arquivo
<b>e) Coordenação Geral Administrativa</b>
Coordenação de Em. de Esc. Escolar e Inspeção
Coordenação de Transporte Escolar
Coordenação de Acompanhamento Pessoal e Psicológico
Coordenação de Alimentação Escolar – nutricionista
Coordenação de Almojarifado e Manutenção
Coordenação de Contratos e aluguéis
Coordenação de Processamento de Dados
Coordenação do Censo Escolar
Coordenação de Estatística
Coordenação da Frequência Escolar

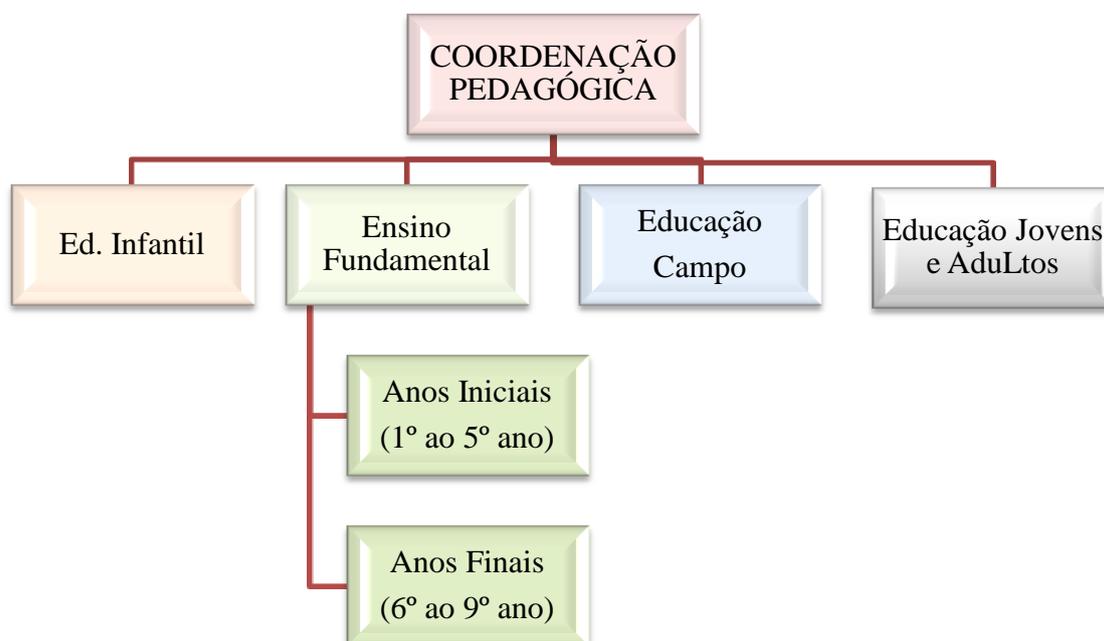
Fonte: SEMED, 2015.

Vale ressaltar que a Coordenação Geral Pedagógica é responsável diretamente pela gestão do ensino e pelo desenvolvimento das ações didático-pedagógicas. A organização das demandas oriundas dos diferentes segmentos atendidos pela rede municipal encontra-se de acordo com as orientações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, 1996). Em consonância com o artigo 28 da LDB (1996), que enfatiza que os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua

adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, a rede tem autonomia para organizar sua demanda de acordo com suas especificidades.

Partindo desse pressuposto, a rede pública municipal de Buriticupu atende em torno de 15 mil alunos (dados da SEMED) que se encontram distribuídos nos segmentos: educação infantil, ensino fundamental, educação do/no campo e educação de jovens e adultos, conforme ilustrado na figura 01, sendo que são atendidos ainda alunos do ensino médio pela rede estadual.

**Figura 01** – Organização dos segmentos atendidos no sistema de ensino municipal



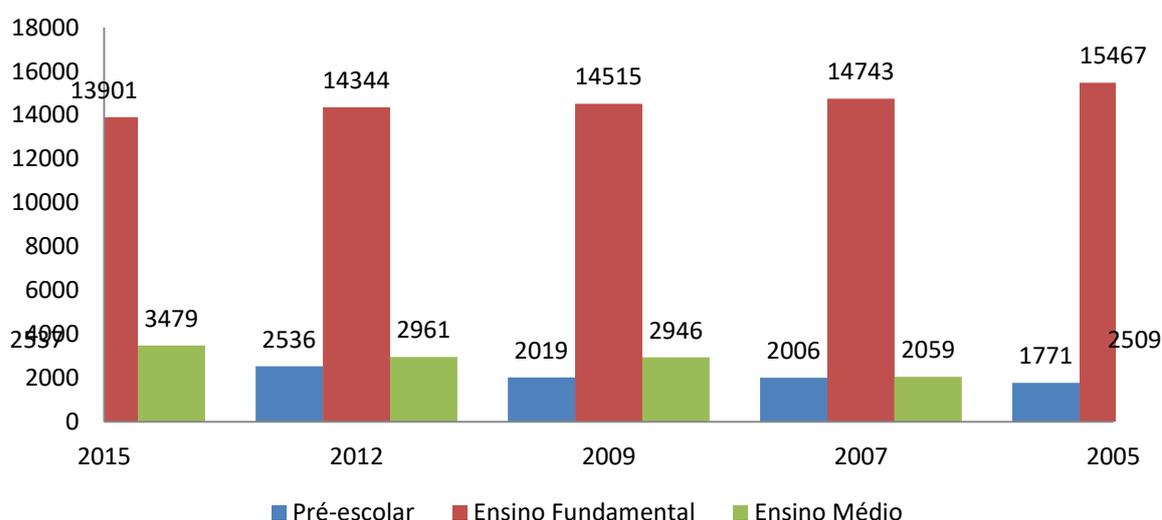
Fonte: Elaborado pela autora.

Essas são modalidades que possuem especificidades próprias com as características do público a qual se destinam, cujos princípios estão centrados em organizações didáticas que visam à qualidade no ensino e a permanência do alunado com intuito de superar a evasão escolar. Em outras palavras, a diversidade inerente a cada segmento representa métodos e técnicas que priorizem um olhar didático e pedagógico que se adequem à peculiaridade do público atendido.

Cabe destacar que, segundo o IBGE (2015), a rede contava, em 2015, com o número de 13.901 alunos matriculados no ensino fundamental, 3.479 alunos matriculados no ensino

médio. O sistema de ensino está distribuído em 76 estabelecimentos de ensino fundamental, sendo 70 escolas da rede pública municipal e as demais da rede privada. Segue o gráfico que apresenta panorama do número de matrícula no município, segundo dados do IBGE.

**Gráfico 1 – Número de Matrículas**



Fonte: IBGE, 2015.

De acordo com os dados apresentados no site oficial do IBGE Cidades (2015) quanto à Educação no município de Buriticupu, observa-se que

Em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 4.1 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 3.5. Na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 121 de 217. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 99 de 217. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 96.1 em 2010. Isso posicionava o município na posição 140 de 217 dentre as cidades do estado e na posição 4499 de 5570 dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2015).

Os números apresentados revelam timidez nos índices observados no IDEB, bem como na posição que o município ocupa em relação aos 217 municípios do estado do Maranhão.

O gráfico 1 apresentado pelo IBGE reflete não apenas uma relativa queda no número de matrícula, mas também mostra que o índice de desenvolvimento educacional, observado ao longo de alguns anos, tem sido construído insipidamente. Outro fator que pode

contribuir com os números destacados pode estar ligado ao fato de que a rede de ensino apresenta um quadro de pessoal efetivo, especialmente no que diz respeito ao número de professores, muito abaixo do ideal para o funcionamento, conforme demonstra o quadro que trata da situação dos professores e técnicos da SEMED e suas condições de vínculo no sistema.

**Quadro 2** – Situação dos Professores da rede e técnicos da SEMED

SITUAÇÃO	Professores	Técnicos/SEMED	Agente pedagógico	Gestores
<b>Efetivos</b>	475	24	47	42
<b>Contratados</b>	615	9	28	9
<b>Total</b>	1.090	33	75	51

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, 2014.

O quadro 2 apresenta uma situação preocupante com relação à rotatividade dos professores, o que pode incidir na qualificação da rede, uma vez que esta se encontra em movimento constante.

Diante dessa observação, vale destacar o perfil dos professores de acordo com os dados da SEMED quanto a sua formação.

**Quadro 3** – Nível de formação dos professores da rede municipal de ensino

SITUAÇÃO	PROFESSORES		
	Graduados	Nível médio	Cursando graduação
<b>Efetivos</b>	278	37	75
<b>Contratados</b>	126	393	97

Fonte: SEMED, 2015.

Os dados apresentados no quadro 3 demonstram que a situação do vínculo empregatício é o menor dos problemas do sistema de ensino se considerado a quantidade expressiva de professores contratados que ainda se encontram sem uma graduação, apesar de ser uma exigência da legislação.

Diante do perfil da rede levando, segue-se na próxima unidade para observar como a gestão do sistema de ensino tem sido implementada a partir das ações que foram desenvolvidas pelo Plano de Ações Articuladas.

**CAPÍTULO 4 – A GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE  
BURITICUPU/MA A PARTIR DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS:  
RESULTADOS E DISCUSSÃO**

---

O PAR se configura como uma ferramenta de gestão, lançada, no ano de 2007, como uma das medidas do Plano de Metas Todos Pela Educação da política pública que integra o PDE. Seu principal objetivo era “a melhoria da qualidade da educação básica” (MEC/FNDE, 2007). No centro da política governamental/educacional, o PAR exerceu o mais próximo da construção dos elementos para a efetivação do regime de colaboração e da descentralização administrativa que se pode pensar.

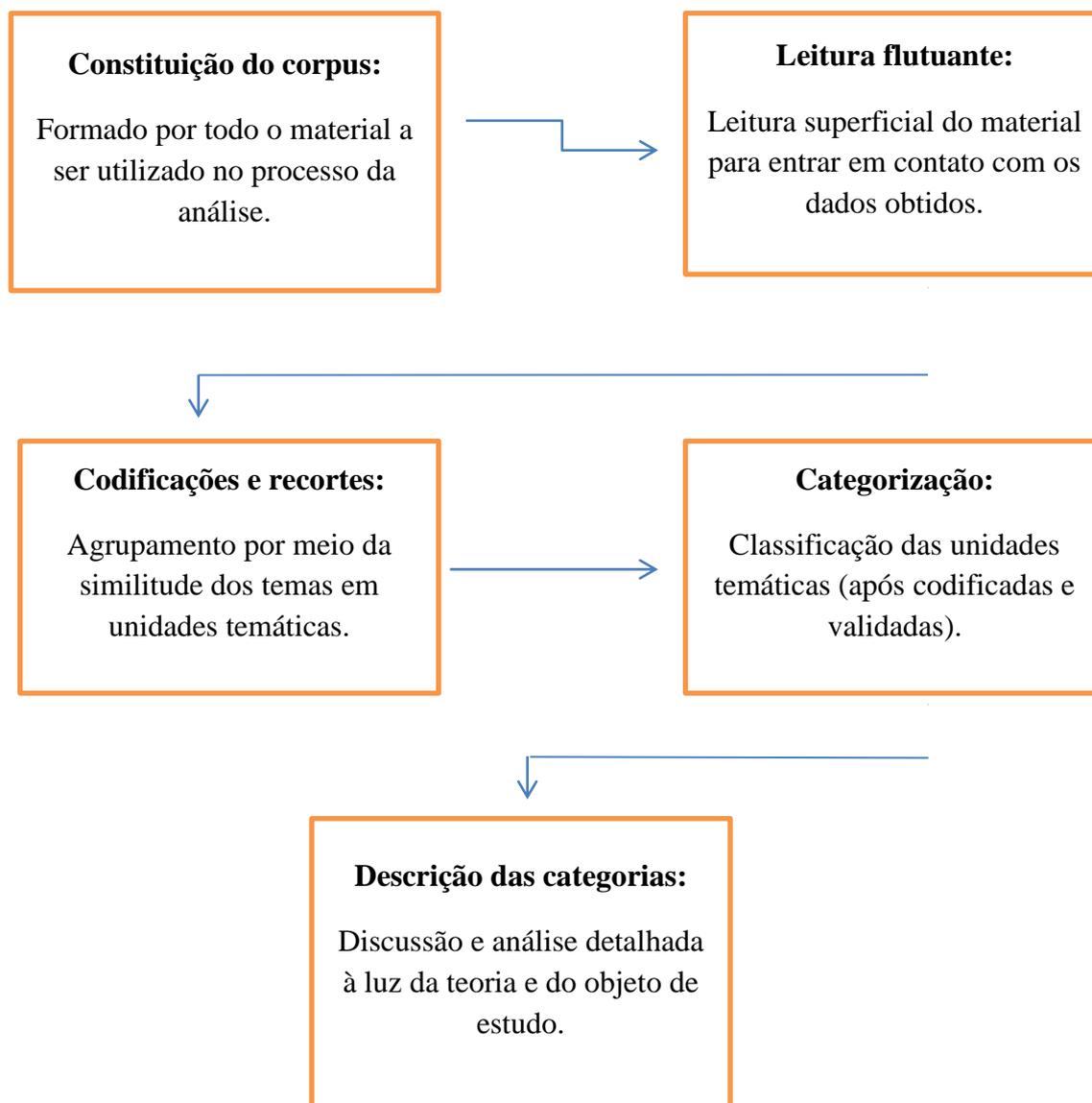
No entanto, desde a implantação, muitas discussões surgiram com respeito ao processo de gerenciamento das ações que são pactuadas no plano, assim como em relação à postura dos entes federativos (Distrito Federal, estados e municípios) diante dos entraves e/ou dificuldades que ocorrem ao longo dos ciclos, fatores que limitam a execução do PAR.

Portanto, com a pretensão de analisar o gerenciamento das ações de planejamento da política educacional a partir da implementação do PAR na rede municipal de ensino de Buriticupu/MA, utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (1977) por ser “uma técnica de pesquisa que trabalha com a palavra, permitindo de forma prática e objetiva produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao seu contexto social” (MUTTI, 2005). Configurando-se, conforme Bardin (1977, p. 38), como

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [...] destas mensagens.

Então, esta unidade apresenta o conteúdo das entrevistas semiestruturadas analisadas por meio da Análise de Conteúdo, com a intenção de observar a manifestação dos sujeitos. Para tanto, seguiu-se as etapas elaboradas por Bardin (1977), Coutinho e Saraiva (2011) e Almeida (2015), conforme ilustra a **figura 2**.

**Figura 2** – Etapas Operacionais da Análise de Conteúdo



Adaptado de Coutinho e Saraiva (2011) e Almeida (2015).

Conforme pode ser observado na figura 1, na primeira etapa, ocorreu a constituição do corpus da pesquisa, formado pelas entrevistas transcritas realizadas com gestores escolares, técnicos da SEMED, professores, dirigente de ensino municipal e prefeito. Na segunda etapa, foi realizada a leitura flutuante do material coletado, a fim de ter um panorama geral do conteúdo das entrevistas, o que foi possível à medida que eram feitas as transcrições das entrevistas, sendo que o contato com as falas dos sujeitos aproximava o entendimento global do objeto em estudo.

Na terceira etapa, foi realizada a codificação e recortes que, de acordo com Bardin (1977), correspondem à transformação dos dados coletados diretamente do texto e devem ser feitos a partir de métodos específicos. Os recortes foram feitos por meio da agregação e enumeração dos enunciados que emergiu das falas dos sujeitos, o que permite ao pesquisador uma transformação dos dados em representação do conteúdo para a base de análise dentro do que se pretende observar. Esta etapa possibilitou fazer o agrupamento das unidades temáticas destacadas nas falas dos entrevistados, nas quais podem ser percebidos núcleos de sentido. Estes correspondem à percepção dos investigados acerca do objeto e a frequência de aparições dentro dos núcleos de sentido é necessária à compreensão do objeto analisado.

A categorização corresponde à quarta etapa do processo de análise do conteúdo. Nesta etapa, são classificadas as categorias e subcategorias suscitadas do conjunto de unidades temáticas reunidas nas Classes Temáticas. Por meio da categorização, foi possível representar os dados brutos, de forma que estes, após serem condensados, foram transformados para elaborar tabelas de resultados que consolidam e destacam as principais informações para a análise.

#### 4.1 Resultados

Feita a operacionalização das etapas mencionadas, procedeu-se à descrição das categorias para a discussão e análise detalhada à luz da teoria e do objeto de estudo. Destas, obteve-se cinco categorias, 14 subcategorias e 202 unidades temáticas. As variáveis foram reunidas em duas classes temáticas: “**Gestão do Sistema de Ensino**” e “**PAR**”. O processo se estabeleceu a partir da elaboração das categorias que surgiram das falas dos entrevistados, o que possibilitou a compreensão dos investigados sobre o objeto em estudo, tais como: a gestão, a concepção do PAR, as contribuições advindas por meio do plano, entre outros.

O conjunto de dados correspondentes desse processo, encontram-se condensados e organizados na **tabela 1**.

**Tabela 1** – Classes Temáticas, Categorias e Subcategorias emergentes da Análise de Conteúdo, com suas respectivas Unidades Temáticas

CLASSES TEMÁTICAS	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	UNIDADES TEMÁTICAS
Gestão do Sistema de Ensino	Gestão pela SEMED	Aspectos positivos	35
		Aspectos negativos	12
PAR	Concepção	Ferramenta para planejamento/gerenciamento	15
		Ferramenta para captação de recursos	7
		Ferramenta de diálogo com o governo federal	1
	Contribuição para o planejamento	Melhoramento da infraestrutura	23
		Qualificação do sistema	27
		Envolvimento da comunidade escolar	6
		Aparelhamento do sistema	20
	Mudanças/benefícios no/ao ensino	Qualidade do ensino	2
		Estrutura do sistema	13
	Dificuldades para a execução	Gestão partilhada	3
		Implementação das ações planejadas	5
		Bloqueio do PAR	33
<b>TOTAL DE UNIDADES TEMÁTICAS</b>			<b>202</b>

Fonte: Dados coletados pela autora por meio da entrevista.

Com a finalidade de expor e discutir os resultados, utiliza-se a sequência das Classes Temáticas, suas respectivas categorias e subcategorias expostas na **tabela 1** que consolida os resultados dos conteúdos das entrevistas por meio da frequência e percentual das unidades temáticas. Sendo que os percentuais foram calculados a partir do total de unidades temáticas identificadas e não a partir do número de entrevistados (ALMEIDA, 2015).

Assim sendo, a primeira classe temática **Gestão do Sistema de Ensino** emergiu de 47 unidades temáticas, que por sua vez, foram agrupadas em duas categorias: **aspectos positivos** e **aspectos negativos** da avaliação da atuação da SEMED no sistema de ensino como um todo, principalmente nos aspectos administrativos. Destas, a categoria

dos **aspectos positivos** surgiu do agrupamento de 35 unidades temáticas, conforme a tabela 2.

**TABELA 2** – Unidades Temáticas da **gestão** do Sistema de Ensino pela SEMED

UNIDADES TEMÁTICAS	f	%
<b>Aspectos Positivos</b> – comprometimentos com as ações... (4); muito atenta e envolvida ( ); gerencia com foco ( ); tem feito um bom trabalho (4); produtivo ( ); desbravadora ( ); exitosa ( ); se empenhou... (3); superou dificuldades (2); sabe gerir bem ( ); demonstra um trabalho incansável ( ); busca recursos ( ); busca melhorar a situação dos alunos (2); preocupada com a situação do município ( ); se empenhou bastante para poder realizar essas ações (3); bastante empenho e as ações tem sido bem desenvolvidas ( ); eles estão buscando dia e noite, correndo para melhorar a qualidade de ensino (2); sempre está em busca de recursos, sempre em busca de parcerias ( ); estão sempre preocupados com essa situação do município ( ); buscando melhorar a situação do aluno nas escolas municipais ( ); tem se esforçado muito...(3).	35	74,5
<b>Aspectos Negativos</b> – falta de memória da gestão passada (2); desvio de recursos (4); má gestão da equipe anterior (4); falta de compromisso (2).	12	25,5
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados coletados pela autora por meio da entrevista.

Analisando as unidades temáticas sobre a gestão, observa-se que 74,5% destacam **aspectos positivos**, apontando a gestão da SEMED como comprometida, desbravadora, atenta e que desenvolve um bom trabalho. Apontam, ainda, o empenho na realização das ações concernentes ao gerenciamento do sistema de ensino, por meio da busca de parcerias externas e/ou junto ao FNDE/MEC.

Embora as declarações obtidas apresentem um elevado percentual quanto aos aspectos positivos, importa dizer que 12 unidades temáticas correspondem ao percentual de 25,5% que avalia a gestão com alguns **aspectos negativos** devido à “falta de memória”, “má gestão” e pela “falta de compromisso”, fazendo referência destes aspectos à gestão anterior.

Vale mencionar que o universo pesquisado contou com a participação de professores (um número simbólico de 20 entrevistados), gestores escolares e técnicos da SEMED. Dos professores entrevistados, 5% declararam não ter conhecimento do PAR, nem identificam ações desenvolvidas pelo mesmo. Enquanto que a maioria dos gestores escolares, 95%, afirma conhecer o Plano e reconhecem as ações desenvolvidas por meio do PAR.

A maioria dos entrevistados está, portanto, diretamente ligada à gestão do sistema, ou são técnicos da SEMED, participando da equipe local do PAR ou são gestores das escolas da rede. Percebe-se que os pontos destacados como negativos correspondem às situações que envolvem a maneira como a atual gestão recebeu a rede, revelando que a percepção destes reflete o trabalho que a gestão precisou desenvolver para organizar o sistema, bem como sua relação com a implantação do PAR no município.

A segunda classe temática, o **PAR no município**, surgiu de 155 unidades temáticas, que dizem respeito ao objeto de estudo. As unidades temáticas foram agrupadas em 12 subcategorias que, por sua vez, foram reunidas em quatro categorias: a **percepção do PAR**, **contribuições do PAR para o planejamento**, **mudanças/benefícios** e **dificuldades para a execução**. A síntese de todo o levantamento realizado a partir dos relatos dos participantes está expressa na tabela 1.

A primeira categoria codificada nessa classe temática foi a **concepção** que os investigados (professores, técnicos e gestores) têm sobre o PAR, sendo que esta surgiu da reunião de 23 unidades temáticas conforme apresenta a tabela a seguir:

**TABELA 3** – Unidades Temáticas da **concepção** pelos entrevistados sobre o PAR

UNIDADES TEMÁTICAS	f	%
<b>Ferramenta para planejamento/gerenciamento</b> – é uma ferramenta de planejamento... (5); É um plano de ação que tem o intuito de desenvolver a melhoria do ensino (3); (...) desenvolve ações de gerenciamento... (3); é um programa ... (2); ferramenta de gestão (2).	15	65,21
<b>Ferramenta para captação de recursos</b> – é uma ferramenta (...) de captação de recursos junto aos órgãos federais como FNDE/MEC (3); (...) transformar demanda em demanda financeira ( ); possibilidade de captação de recursos (2); condições de estar colocando qual é a nossa demanda e necessidade financeira ( ).	7	30,43
<b>Ferramenta de diálogo com o governo federal</b> – o PAR como sendo esse canal de diálogo no que tange às demandas do município para com o governo central ( ).	1	4,36
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados coletados pela autora por meio da entrevista.

A análise do conteúdo permitiu observar que a maioria das unidades temáticas, 65,21%, expressam que compreendem o PAR enquanto uma ferramenta para planejamento/gerenciamento.

A segunda e a terceira subcategorias extraídas de oito unidades temáticas, representam cerca de 34,79% das falas. Para os entrevistados, o Plano também age como **ferramenta para captação de recursos**, bem como **ferramenta de diálogo com o**

**governo federal.** Trata-se de uma concepção que vai além das questões gerenciais, tornando-se um mecanismo catalizador de recursos.

A fim de compreender mais acerca de como a implementação do Plano afeta a rede educacional, a terceira categoria identificou 76 unidades temáticas que trata da **contribuição** do PAR no sistema de ensino, conforme revela a tabela a seguir.

**TABELA 4** – Unidades Temáticas da **Contribuição** do PAR para o sistema de ensino

UNIDADES TEMÁTICAS	f	%
<b>Melhoramento da Infraestrutura</b> – construção de novas escolas (9); melhoria das escolas na parte física (2); construção de creches (3); reforma e ampliação de escolas (3); melhoria na infraestrutura das escolas (2); construção de quadras poliesportivas (4).	23	30,26
<b>Qualificação do sistema</b> – formação de professores (8); melhorou o ensino-aprendizado (3); sistema de ensino organizado (4); organização dos sujeitos ( ); definição de metas (3); benefícios para a educação ( ); fortalecimento do gerenciamento ( ); planejamento da política educacional (2); dar coordenadas ( ); centralidade das ações na ferramenta ( ); consolidação da gestão democrática (2).	27	35,52
<b>Envolvimento da comunidade escolar</b> – a participação do comitê é uma exigência do PAR ( ); uma organização que atua acompanhando as ações ( ); envolvimento das representatividades ( ); conhecer como as obras estão sendo desenvolvidas ( ); o objetivo é dar transparência ( ); envolvimento das entidades no comitê ( ).	6	7,89
<b>Aparelhamento do sistema</b> – adquirir materiais diversos para as escolas (2); aparelhar o sistema tanto na parte organizacional quanto na parte física( ); aquisição de mobília (3); compra de ônibus para os alunos (3); aquisição de equipamentos para escolas e creches (2); compra de livros (4); compra de carteiras escolares (3); aquisição de jogos e brinquedos pedagógicos para as creches (2).	20	26,33
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados coletados pela autora por meio da entrevista.

As 76 unidades temáticas da **contribuição** do PAR para o sistema de ensino foram agrupadas em quatro subcategorias, a saber: **melhoramento da infraestrutura, qualificação do sistema, envolvimento da comunidade escolar e aparelhamento do sistema.** Essa é uma categoria que revela muito sobre o perfil de atuação do Plano, uma vez que este se trata de um mecanismo estruturante com vistas à elevação dos índices educacionais.

Cerca de 30,26% das unidades temáticas apontam para o **Melhoramento da Infraestrutura** como forma de contribuição do PAR. Na mesma direção, observa-se que 26,33% dizem que o PAR contribuiu com o **aparelhamento do sistema.**

Na categoria que trata da contribuição do PAR para o sistema de ensino, a maioria, 35,52% das unidades temáticas, afirma que o PAR contribui com a **Qualificação do sistema.**

É importante destacar que a percepção que os entrevistados têm acerca do envolvimento da comunidade com o âmbito escolar pode ser observada claramente nas unidades temáticas que apresentam as principais **mudanças/benefícios** advindas com o PAR para a rede de ensino, conforme apresenta a Tabela 5 a seguir

**TABELA 5 – Unidades Temáticas das mudanças/benefícios no/ao sistema**

UNIDADES TEMÁTICAS	f	%
<b>Qualidade do ensino</b> – garante a qualidade de ensino dos alunos ( ); garantir a melhoria do ensino-aprendizado ( );	2	13,13
<b>Estrutura do sistema</b> – organização do sistema municipal de ensino com a criação da lei do sistema de ensino (2); articulação dos conselhos colegiados da educação (CAE, CME etc.) (3); regularização dos colegiados ( ); criação dos grêmios ( ); mais envolvimento dos conselhos do CAE, CME, FUNDEB (2); criação do fórum municipal de educação de educação/FME (3); exercício da gestão democrática ( ).	13	86,87
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados coletados pela autora por meio da entrevista.

Ao serem reunidas as unidades temáticas das **mudanças/benefícios no/ao sistema** advindos com o PAR para a rede de ensino, ilustrados na Tabela 5, percebe-se que a maioria das declarações, 86,87%, manifesta que a principal mudança se deu quanto à **estrutura do sistema**, fazendo referência à organização do sistema, bem como ao envolvimento participativo dos órgãos colegiados.

Observa-se que 13,13% das unidades temáticas que tratam das mudanças/benefícios no/ao sistema apontam a **qualidade de ensino** como ponto de maior enfoque do Plano.

Um ponto de tensão quanto à gestão do sistema a partir do PAR encontra-se apresentada da tabela a seguir que trata das unidades temáticas das **dificuldades para a execução** do PAR.

**TABELA 6 – Unidades Temáticas das dificuldades para execução do PAR**

UNIDADES TEMÁTICAS	f	%
<b>Gestão partilhada</b> – contrapartida dos outros entes ( ); o entendimento de como deveria ser essa ação de gestão compartilhada entre os entes (Governo Federal, estados e municípios) ( ); que os gestores entendessem que o PAR é ferramenta de planejamento de política pública de Estado e não política de governo ( ).	3	7,33
<b>Implementação das ações planejadas</b> – implementação do que foi planejado (2); realizar as ações planejadas na prática (2); ações inseridas sem considerar o contexto local, as questões sociais, econômicas, política, cultural ( ).	5	12,19
<b>Bloqueio do PAR</b> – o PAR foi travado porque o município pactuou ações e não conseguiu realizar ( ); desvio de recursos da gestão anterior (8); prestação de informações que não condizem com a realidade de algumas obras (3); ingerência por parte da gestão anterior do PAR (2); dificuldades de avançar com essa ferramenta ( ); prejuízo devido a pendências na prestação de contas e falta de transparência (2); impedindo o município de receber novos recursos (4); não nos deixa avançar (5); a má gestão e planejamento da gestão anterior (6); a estrutura do sistema dificulta todo	33	80,48

restante do processo ( ).			
	<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados coletados pela autora por meio da entrevista.

A categoria que trata das **dificuldades para execução** do PAR apresenta 41 unidades temáticas que contemplam três subcategorias: **gestão partilhada**, **implementação das ações planejadas** e **bloqueio do PAR**. A análise do conteúdo revela que um pequeno percentual de 7,33% das unidades temáticas expressam que os entrevistados demonstram que a **gestão partilhada** representa uma dificuldade enfrentada pela gestão.

A segunda subcategoria apresenta as unidades temáticas das dificuldades para execução do PAR. Destas 12,19% demonstram que a **implementação das ações planejadas** representam um esforço que a gestão precisou fazer para avançar com o Plano.

Cabe destacar que a discussão em torno das dificuldades para a execução intensificam-se na terceira subcategoria, em que 33 unidades temáticas, correspondentes a grande maioria de 80,48% das declarações, afirmam que a maior dificuldade enfrentada pela gestão para a execução do PAR foi o seu **bloqueio**.

De acordo com as manifestações, o PAR, de fato, condiciona, por meio da sua dimensão plurianual, o vínculo gestor do Plano em duas administrações distintas como forma de tentar garantir a execução das ações que foram pactuadas.

#### 4.2 Discussão dos Resultados

Objetivando discutir os resultados obtidos a partir do método de análise de conteúdo (Bardin, 1977) e, assim, atingir o objetivo que motivou a pesquisa, a presente unidade pauta-se nas manifestações dos sujeitos pesquisados com a perspectiva de analisar, à luz dos teóricos, como a gestão do sistema de ensino do município de Buriticupu/MA revela o caráter da ação gestora a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O estudo revelou duas classes temáticas centrais: a **Gestão do Sistema de Ensino** e o **PAR**. Da primeira classe temática emergiu a categoria **Gestão pela SEMED**, a qual pode ser subcategorizada quanto aos aspectos **positivos** e **negativos**.

Sendo apontado o empenho na realização das ações concernentes ao gerenciamento do sistema de ensino, por meio da busca de parcerias externas e/ou junto ao FNDE/MEC como um aspecto positivo, conforme relata alguns sujeitos T4 e G2:

(...) eles estão buscando dia e noite, correndo para melhorar a qualidade de ensino (G2).

(...) sempre está em busca de recursos, sempre em busca de parcerias; estão sempre preocupados com essa situação do município (T4).

Percebe-se que as ações descritas pelos entrevistados revelam um esforço da gestão pela busca de um conjunto de *padrões de competências* que podem ser caracterizados, de acordo com Eloisa Lück (2009, p. 12), como

o conjunto sistêmico de padrões mínimos necessários para o bom desempenho das responsabilidades que caracterizam determinado tipo de atividade profissional. Em relação à pessoa, constitui na capacidade de executar uma ação específica ou dar conta de uma responsabilidade específica em um nível de execução suficiente para alcançar os efeitos pretendidos. A competência envolve conhecimentos, habilidades e atitudes referentes ao objeto de ação, sem a qual a mesma é exercida pela prática do ensaio e erro.

Para Lück (2009), os padrões mínimos imprimem, no sistema, características que demonstram o desempenho dos profissionais, a forma como estes desenvolvem suas ações e seu perfil enquanto executor, conforme podem ser percebidos nas falas dos participantes. É no campo de ação que a competência se deixa perceber. A atividade de gestão é, de fato, essa força que impulsiona o sucesso da administração; mesmo que esta se realize, na maioria das vezes, pela tentativa de *ensaio e erro*.

O destaque que é dado à atuação da gestão é relevante, quando considerada a execução do planejamento das ações, que, por sua vez, exerce um papel desafiador e fundamental para que o município defina os rumos que a educação deve tomar para garantir os princípios na busca pela qualidade do ensino (PAZ, 2009).

Nesse sentido, o trabalho desempenhado pela gestão, não pode se fechar em um olhar que priorize apenas o momento, o ciclo em vigência, o cenário “atual”. O trabalho que compreende o ato de gerir deve romper os limites de uma administração e se lançar a estabelecer bases firmes e sólidas de maneira a permitir que novos ciclos surjam sem que sejam prejudicados com a imperícia no ato de planejamento da rede com o objetivo de romper com o risco de fragmentação do processo gestor.

A esse respeito, Bordignon e Gracindo (2000, p. 159 *apud* Hora, 2010) indicam que

A gestão do sistema municipal de educação requer um enfoque que implique trabalhar decisões a respeito do rumo futuro e se fundamenta na finalidade da escola e nos limites e possibilidades da situação presente. Para isso, trabalha visualizando o presente e o futuro, identificando as forças, valores, surpresas e incertezas e a ação dos atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, corresponsabilidade e compromisso.

Há, então, uma exigência ao gestor educacional de que ele compreenda a dimensão política de sua ação administrativa, respaldada na ação participativa, rompendo com a rotina alienada do mando impessoal e racionalizada da burocracia que permeia a dominação das organizações modernas (HORA, 2010). Portanto, a gestão se volta para a dimensão política com o objetivo de garantir uma construção histórica.

Diante dessa percepção, o PAR, no sistema educacional, assume práticas que orientam a gestão com o objetivo de ser o resultado do exercício de todos os componentes da política em busca do alcance de metas estabelecidas para construir uma educação que contemple a qualidade do ensino em toda sua amplitude.

Assim sendo, a segunda classe temática, o **PAR no município**, é apresentada em cinco categorias: **concepção, contribuição para o planejamento, mudanças/benefícios no/ao ensino e dificuldades para a execução**. Cabe ressaltar que a classe temática que apresenta o PAR no município configura-se como o objeto central da pesquisa e, portanto, revela como o processo de gestão se encontra balizado pelo plano.

Quando observada a frequência das respostas dos sujeitos entrevistados acerca de sua percepção sobre o PAR, percebe-se que a maior frequência aponta para o plano enquanto **ferramenta para planejamento/gerenciamento**. Isso revela que a finalidade proposta pelo governo federal, por meio do Ministério da Educação (MEC) com a implantação do PAR, adequa-se à compreensão dos investigados, uma vez que o PAR se configura como um instrumento criado, em 2007, pelo MEC para auxiliar as secretarias de Educação de estados e municípios no planejamento de ações (FNDE/MEC, 2007).

Nesse sentido, vale destacar que a concepção dos entrevistados não foge ao que o MEC já define como atribuições do plano, uma vez que, na fala dos entrevistados, são destacadas algumas características de *ferramenta de auxílio* aos sistemas de ensino, conforme destacam:

É um plano de ação que tem o intuito de desenvolver a melhoria do ensino (T4);

(...) é uma ferramenta de gestão (T2).  
(...) desenvolve ações de gerenciamento... (G3);  
(...) é um programa...(G2).

Tendo em vista o pronunciamento do Ministério da Educação quanto à natureza do PAR, nota-se que este se configura como um instrumento de planejamento pelo qual se objetiva produzir o diagnóstico da realidade educacional dos municípios, para, posteriormente, gerar um movimento de execução de ações com a finalidade de alterar a estrutura encontrada com vistas a elevar os índices educacionais e desempenho dos alunos (BRASIL, 2007b).

Apesar de o MEC definir o PAR como *ferramenta de planejamento* (BRASIL, 2007b), percebe-se que os investigados observam o Plano não apenas como uma ferramenta de gerenciamento/planejamento, conforme revelam a segunda e a terceira subcategorias. Para os entrevistados, o Plano também age como **ferramenta para captação de recursos**, bem como **ferramenta de diálogo com o governo federal**. Trata-se de uma concepção que vai além das questões gerenciais, tornando-se um mecanismo catalizador de recursos, como pode ser visto na fala dos sujeitos:

(...) é uma ferramenta de captação de recursos junto aos órgãos federais como FNDE/MEC (G1);  
(...) transformar demanda [necessidades] em demanda financeira; possibilidade de captação de recursos; condições de estar colocando qual é a nossa demanda e necessidade financeira. (T5)

Dessa forma, por mais que os entrevistados compreendam o PAR enquanto ferramenta de gerenciamento, eles podem, facilmente, identificá-lo como canal financeiro e como o meio pelo qual os entes federados podem estabelecer o diálogo com o governo.

Essa posição é também defendida por Abrucio (2010) ao declarar que apesar do status de ente federados, a maior parte dos municípios depende de auxílios, pois não dispõem de autonomia financeira e capacidade técnica para empreendimento das políticas sobre sua responsabilidade. Portanto, a necessidade de compartilhamento e busca de ações entre os níveis de governo tornam-se tanto necessárias quanto urgentes.

No âmbito do Compromisso Todos Pela Educação, a resolução/CD/FNDE/Nº 029, de 20 de junho de 2007, estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, dentre o quais o PAR tem maior destaque (ADRIÃO & SANTANA,

2012). No entanto, o que se perde de vista facilmente são as condições para que a assistência financeira seja efetivada.

É nesse sentido, que a operacionalização do plano ganha real significado. A categoria que trata das **contribuições** do PAR para o sistema de ensino revela que a grande maioria acredita que o PAR melhorou a infraestrutura do sistema enquanto mecanismo estruturante.

1. Vale ressaltar que a categoria que trata da contribuição do PAR, de acordo com as falas dos entrevistados, aponta basicamente para as **Dimensões: 1) Gestão Educacional; 2) Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar, 3) Práticas Pedagógicas e Avaliação e 4) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos** (BRASIL, 2007). As dimensões, segundo a proposição do FNDE/MEC, têm por finalidade estruturar o sistema de ensino no que diz respeito aos aspectos gerenciais e estruturais de maneira a contemplar desde os órgãos de controle e acompanhamento social, até as questões concernentes a infraestrutura física e pedagógica do sistema.

Deste modo, grande parte dos participantes apontam para o **Melhoramento da Infraestrutura** como forma de contribuição do PAR. Na mesma direção, observa-se que o PAR contribuiu com o **aparelhamento do sistema**. Fica evidente que a estrutura física da rede sofreu algum tipo de impacto com o desenvolvimento de ações desencadeadas pelo plano. Conforme revela algumas das falas dos entrevistados:

Construção de novas escolas (P5);  
(...) melhoria das escolas na parte física (G2);  
(...) construção de creches (P3);  
(...) reforma e ampliação de escolas (G1);  
(...) melhoria na infraestrutura das escolas (T4);  
(...) construção de quadras poliesportivas (P4).  
Adquirir materiais diversos para as escolas (P2);  
(...) aparelhar o sistema tanto na parte organizacional quanto na parte física (G5);  
(...) aquisição de mobília (T3);  
(...) compra de ônibus para os alunos (T4).

Mesmo tendo passado por uma transição de ciclo conturbada, conforme revela as falas dos sujeitos (que serão apresentadas adiante), percebe-se que as contribuições recebidas por meio do PAR são melhorias significativas na rede educacional, tais como: construção de escolas, construção de quadras poliesportivas, construção de creches e aquisição de materiais diversos como mobílias, brinquedos, equipamentos, entre outros.

Tais ações evidenciam que o PAR, apesar de algumas dificuldades de ordem operacional, contribui para a estruturação do sistema.

Nesse sentido, cabe destacar que a grandeza das ações desenvolvidas no PAR conta com a realização de diagnóstico do sistema, conjuntamente, com a capacidade financeira dispensada pelo FNDE/MEC para o município (MEC, 2007). O que implica ao município fazer a identificação de suas necessidades e, nesse caso, abrir suas possibilidades de ações nas áreas mais fragilizadas, como por exemplo, na infraestrutura física.

Dessarte, o **aparelhamento do sistema** incidirá na melhoria da qualidade do ensino, uma vez que, à medida que o ambiente escolar reflete mais conforto e mais qualidade no aparato didático-pedagógico, aliado a um corpo docente devidamente qualificado, o processo de ensino e aprendizagem se torna mais significativo.

É fato que o ambiente escolar influencia no efetivo aprendizado escolar, bem como está relacionado, entre outros fatores, à satisfação da aquisição de conhecimento por parte dos discentes. Portanto, o espaço físico, bem como, todos os envolvidos no processo possui grande importância, conforme demonstram estudos voltados para essa temática (RIBEIRO; SOARES; VILHENA; MUNHOZ; STEFENON, 2012).

A esse respeito, Santana e Adrião (2012) afirmam que o PAR possibilita aos municípios se utilizarem de programas e ações pré-estabelecidos com a finalidade de elevar os índices educacionais que devem refletir na qualidade do ensino. E acrescentam:

Outro aspecto importante refere-se à disponibilidade do próprio PAR, como ferramenta aos municípios, que passam a ter acesso a um instrumento do Planejamento Educacional multidimensional, o que lhe permite avaliar, em muitos aspectos a realidade educacional a partir de um referencial equitativo e projetar ações, subações e metas, com vistas a responder a demandas expressas em diagnóstico, e para as quais existem programas e projetos em âmbito federal que podem contribuir para que sejam equacionadas (SANTANA e ADRIÃO, 2012, p. 129).

Ao observar as autoras, constata-se que a ótica de atuação em que o PAR opera está diretamente ligada à condução de um planejamento multidimensional que visa atingir todos os ângulos da ação gestora, de maneira a alcançar a realidade educacional para responder às demandas reveladas no diagnóstico. Diante disso, fica evidente a importância de um bom diagnóstico para a realização do PAR. Em outras palavras, o

município deve elaborar um diagnóstico que contemple sua realidade de forma precisa, a fim de que não haja lacunas no ato de gerar as ações e subações no sistema.

Considerando a importância do diagnóstico que expresse todos os anseios da rede e tomando como ponto de partida o cenário em que se encontram grande parte das escolas da rede pública municipal, tem-se um grande desafio: estruturação da rede física; pois, a maioria dos municípios do interior do Maranhão apresenta estrutura física quase inexistente. Portanto, esse se configura como um dos aspectos do plano que tem sido amplamente perseguido ao longo dos ciclos do PAR. Em outras palavras, os gestores canalizam esforços para garantir que haja, de fato, uma mudança estrutural na parte física da rede e, para tanto, recorrem aos programas e ações que são disponibilizados como forma de operacionalização da assistência financeira almejada.

Com a finalidade de garantir que esse ponto sensível – a infraestrutura física – seja superado, o FNDE/MEC disponibiliza programas e ações voltadas para a construção de escolas, quadras poliesportivas, ampliação e reforma de escolas existentes e construção de creches, através de programas como o Proinfância, entre outros. Essas ações são desencadeadas com o intuito de provocar mudanças que refletirão na qualidade do ensino e, conseqüentemente, na elevação dos indicadores educacionais.

Nesse sentido, o PAR leva os municípios a buscarem diferentes estratégias para responder as ações previstas (SANTANA e ADRIÃO, 2012). Uma destas ações reside na forma como a rede prepara seu corpo técnico para atuar diante das demandas de gestão, didática e pedagógica; outro ponto consiste na forma como a comunidade se envolve no contexto escolar. Quanto a este aspecto, pode-se observar que, na categoria que trata da contribuição do PAR para o sistema de ensino, a grande maioria das declarações afirma que o PAR contribui com a **Qualificação do sistema**.

As falas revelam que a formação dos professores corresponde a uma das dimensões mais desenvolvidas a partir das implementações do PAR. Importa dizer que, por mais que a Dimensão que trata da Formação se estenda tanto a Professores, Profissionais de Serviço quanto ao pessoal de Apoio Escolar, percebe-se que o município desenvolveu apenas a formação de professores, como pode ser visto nas falas dos investigados: *realizou várias formações de professores* (G2; T3; P2).

Vale lembrar que, dentro da qualificação do sistema, foram apontados outros aspectos voltados para a *consolidação da gestão democrática* (T1), como possibilidade de *fortalecimento do gerenciamento* (G5). As falas dos entrevistados apontam para a Primeira Dimensão do PAR (Gestão Educacional) que compreende o compartilhamento de decisões e informações, voltadas à qualidade da educação e à relação custo-benefício, a transparência (capacidade de deixar claro para a comunidade como são usados os recursos da rede escolar, inclusive os financeiros) (MAFASSIOLI, 2011). Esta dimensão busca observar e/ou fomentar a existência, composição e funcionamento democrático dos órgãos colegiados (CME, CAE, FME, CACS<sup>15</sup> etc.).

Sobre o processo de democratização promovido pelo PAR, Camargo (2017, p. 20) afirma:

Com o PAR os entes federados são induzidos a democratizar seus mecanismos de gestão por meio da implantação de conselhos deliberativos, da construção do Projeto Político Pedagógico de modo participativo, eleição direta para diretores escolares [*esta é uma proposição que sofre resistência por grande parte dos gestores*], entre outros indicadores que fortalecem a prática democrática.

É notório que a participação dos órgãos colegiados fortalece a ação educativa, pois permite ampla visualização da situação educacional. Dentre as quatro dimensões do Plano, a gestão educacional não trata apenas das questões administrativas e burocráticas, mas também da responsabilidade de construir um projeto de educação em que todos os envolvidos possam participar (CAMARGO, 2017).

A gestão democrática é defendida no país desde a regulamentação da Carta Magna (CF, 1988) e pela LDBEN (1996) que pressupõem a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar (pais, professores, estudantes, funcionários etc.) a serem envolvidos nos processos decisórios no âmbito escolar.

Para Victor Paro (2016), o processo democrático deve acontecer de maneira a envolver a comunidade a conhecer as leis que regem o sistema de ensino, bem como as políticas educacionais em vigência;

Se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras. É nesse sentido que precisam ser

---

<sup>15</sup> CME: Conselho Municipal de Educação; CAE: Conselho de Alimentação Escolar; FME: Fórum Municipal de Educação; CACS: Conselho de Acompanhamento e Controle Social. São órgãos de acompanhamento das ações da educação no município.

transformados o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola (PARO, 2016, p.10).

Considerando o que coloca Paro (2016), garantir a participação da comunidade nas tomadas de decisões não é suficiente; é necessário que os envolvidos tenham conhecimento básico do que trata a gestão educacional e se posicionem sob uma perspectiva transformadora.

Diante desse cenário, importa ressaltar que, se de uma maneira geral o PAR contribuiu com o sistema de ensino, buscou-se verificar que **mudanças/benefícios** o Plano trouxe para o sistema de ensino. Foi apontado pelos participantes a mudança na **qualidade do ensino** e, especialmente, na **estrutura do sistema**.

Conforme tem-se discutido, a primeira Dimensão do PAR considera que a Educação Básica deve estar condicionada ao desenvolvimento de ações que visem à universalização do acesso e permanência ao ensino, contando com o envolvimento e conhecimento público no contexto escolar, agindo como fator essencial para garantir a concretização desse propósito.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007) modela-se nas linhas gerais no Decreto nº 6.094/97. Este imprime a qualidade da Educação Básica pautada nas 28 diretrizes que abrangem os aspectos relacionados ao acesso e à permanência escolar, a organização do trabalho pedagógico, a formação e a carreira dos profissionais da educação, a gestão das escolas e das redes de ensino. O que é feito por meio da política intergovernamental do PAR como forma de atingir a agenda determinada para a política educacional.

Observando a percepção dos entrevistados quanto às mudanças/benefícios no/ao sistema, estes apontam a **qualidade de ensino** como ponto de maior enfoque do Plano, vale destacar algumas declarações:

- (...) organização do sistema municipal de ensino com a criação da lei do sistema de ensino (T3);
- (...) articulação dos conselhos colegiados da educação (CAE, CME etc.) (T1);
- (...) regularização dos colegiados (T4)

As declarações revelam que a qualidade do ensino está ligada à forma como o sistema de ensino se encontra organizado, bem como sua articulação com os órgãos de controle e acompanhamento social. A criação do Fórum Municipal de Educação (FME), apontada como uma mudança advinda com o PAR, marca um avanço rumo à melhoria

da qualidade de ensino uma vez que o espaço representa lugar autônomo de discussão da política educacional.

Convém pontuar que a gestão, de acordo com Paro (1997, apud CAMARGO, 2017), deve assumir a forma democrática para atender tanto ao direito da população no controle democrático do Estado quanto à necessidade que a própria escola tem da participação dos usuários para desempenhar suas funções de forma eficiente.

De maneira geral, as contribuições e mudanças apontadas dizem respeito à qualidade do ensino e à forma como o sistema se encontra estruturado, quanto à parte física, ou pela organização dos sujeitos. A esse respeito, as declarações se voltam para a formação de professores, construções, aquisição e ou aparelhamento da rede, ou mesmo a mobilização em torno da participação e/ou regulamentação dos órgãos de controle social.

Apesar de terem sido levantados aspectos que relevam sucesso, até certo ponto, na gestão a partir do PAR, vale mencionar que o gerenciamento do sistema também apresenta pontos de tensão. A categoria que trata das **dificuldades para a execução do PAR** revelou que **gestão compartilhada, implementação das ações planejadas e bloqueio do PAR** se encontram no centro da discussão.

Os investigados apontaram a gestão compartilhada como uma das dificuldades uma vez que essa maneira de gerir ainda não está plenamente inteligível para os entes. Apesar de se configurar um dos aspectos da gestão realçados pelo PAR o regime de colaboração e o planejamento sistêmico representarem a base estrutural da política do MEC (2007).

Os documentos oficiais apresentam que o PDE agrega ações que se sustentam nos pilares de: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social (BRASIL, 2007). Assim sendo, observa-se pelas declarações que uma das dificuldades reside na forma como a gestão tem sido operada, no que diz respeito ao rompimento das ações que são planejadas para o sistema.

O texto do PDE defende uma compreensão sistêmica de educação como justificativa para romper com a fragmentação da educação no país (SOUZA, 2014). Na tentativa de superar essa fragmentação, o texto anuncia que é necessário se estabelecer conexões que

integrem o princípio de visão sistêmica, na qual os gestores percebem a ação do gerenciamento da política do PAR como *de Estado e não política de governo* (T2).

É fato que parte dessa compreensão se dá com a própria definição do termo regime de colaboração, uma vez que este constitui um dos pilares de sustentação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Entretanto, sua operacionalização, no que diz respeito à forma como os gestores devem atuar, ainda não está claramente definida.

Nesse sentido, tem-se, na cooperação entre os entes e/ou dos gestores, oriunda do regime de colaboração estabelecida pelo PAR, um aspecto de conciliação no âmbito da atuação dos sistemas que precisa ser definida para que essa dificuldade de gerenciamento do PAR possa ser superada.

A segunda subcategoria apresenta as unidades temáticas das dificuldades para a execução do PAR. Os participantes demonstram que a **implementação das ações planejadas** representam um esforço que a gestão precisou fazer para avançar com o Plano. As declarações apontam como dificuldades:

- (...) realizar as ações planejadas na prática (T2);
- (...) ações inseridas sem considerar o contexto local, as questões sociais, econômicas, política, cultural (T4).

De acordo com as manifestações, observa-se que as ações que foram planejadas no âmbito do PAR ou, de alguma forma, não correspondiam com o que o município necessitava ou que o planejamento pode ter sido feito desconsiderando sua forma de operacionalização. No entanto, o princípio defendido pelo plano prever a continuidade das ações, responsabilizando o ente quanto a sua execução. Em relação a essa dificuldade o prefeito se manifesta dizendo que:

- (...) quando nós assumimos o município já tinha um PAR aprovado e em funcionamento. Só que o que a gente percebeu foi que ele não estava de acordo com a realidade. Muitas coisas que tinham sido solicitadas não refletiam o que a educação precisava de verdade (Prefeito Municipal).

Essa situação pode ocorrer por um motivo: imperícia na elaboração do diagnóstico situacional. De acordo com Mafassoli (2011, p. 87):

- O diagnóstico precede o Plano, no caso do PAR os estados e os municípios deveriam elaborar seu diagnóstico com responsabilidade pela *equipe local*, reunida pelas secretarias de educação, (...), sendo realizado a partir da utilização de *instrumentos de avaliação de campo*, que permitisse a análise do sistema educacional em quatro dimensões.

Diante dessa observação, fica claro que as ações pactuadas devem refletir as demandas concernentes à situação educacional do município, o que não implicaria em problemas na execução das ações por parte do ente. Essa situação repercute de forma avassaladora

na gestão, pois esta não consegue realizar as ações conforme foram pactuadas no PAR, o que implica em responsabilização do ente por parte do FNDE/MEC.

Cabe destacar que a discussão em torno das dificuldades para a execução se intensificam na terceira subcategoria, na qual a grande maioria das declarações afirma que a maior dificuldade enfrentada pela gestão para a execução do PAR foi o seu **bloqueio**. Seguem os relatos:

- O PAR foi travado porque o município pactuou ações e não conseguiu realizar (T1);
- (...) desvio de recursos da gestão anterior (G8);
- (...) prestação de informações que não condizem com a realidade de algumas obras (T3);
- (...) ingerência por parte da gestão anterior do PAR (T2).

De acordo com as manifestações, o PAR, de fato, condiciona, por meio da sua dimensão plurianual, o vínculo gestor do plano em duas administrações distintas como forma de tentar garantir a execução das ações que foram pactuadas. No entanto, diante das falas, percebe-se que aquilo que o plano priorizava para a política de continuidade se configurou como um entrave, visto que as gestões de governo não comungavam da mesma visão administrativa. Nesse contexto, ocorreu o bloqueamento do PAR no intuito de responsabilizar o ente por várias situações irregulares ocorridas no primeiro ciclo.

Outra situação emblemática do caráter regulador do PAR se dá pelo fato de que, uma vez bloqueada, a gestão fica impossibilitada de avançar, de receber qualquer tipo de auxílio financeiro por parte do FNDE/MEC, mesmo que as ações tenham sido aprovadas no Plano. Além disso, a gestão não poderá avançar com a ferramenta ainda que seja para dar continuidade às ações que não haviam sido penalizadas. A esse respeito vale observar a fala dos entrevistados:

- O município apresenta dificuldades de avançar com essa ferramenta (T1);
- (...) prejuízo devido a pendências na prestação de contas e falta de transparência (G2);
- (...) impedindo o município de receber novos recursos (T4);
- (...) não nos deixa avançar (G5);
- (...) a má gestão e planejamento da gestão anterior (G6);
- (...) a estrutura do sistema dificulta todo restante do processo (T3).

As falas revelam a inquietação da gestão quanto ao bloqueio do PAR. Revela ainda que um ciclo se encontra condicionado à forma que a gestão anterior planejou e desenvolveu aquilo que foi inserido como ação e subação no plano, especialmente a prestação de contas das ações realizadas. A esse respeito a dirigente municipal se manifesta quanto ao maior entrave na execução do PAR:

- O maior entrave, sem dúvida, foi a má gestão da administração passada, as ações que foram feitas, primeiro não estavam de acordo com a realidade do município; segundo, a falta de

prestação de conta impediu que a nova gestão desse continuidade às ações ou mesmo inserisse novas ações.

O depoimento da Dirigente Municipal deixa transparecer que a forma de gerir, desenvolvida no início do ciclo, não contribuiu para a continuidade do plano pela gestão subsequente. No entanto, apesar das dificuldades enfrentadas por vários municípios brasileiros, o FNDE/MEC disponibilizou a opção de correção e/ou adequação dos diagnósticos inseridos, conforme relata o prefeito municipal:

o PAR foi aberto para que nossa equipe inserisse um diagnóstico corrigido. Eu me lembro de que foram colocadas as demandas desde a educação infantil, de tudo: mobília, material escolar, formações, construção de escola, ampliações, foram muitas coisas que tinham ficado de fora e que a gente precisou corrigir. O que aconteceu foi que tudo que a equipe colocou foi aprovado. Só que o problema foi que as ações que a gestão passada fez impediu o recurso de ser repassado para o município.

De acordo com o relato, apesar de o município ter a oportunidade de inserir a demanda adequada e corrigida no PAR, isso não mudou a situação de bloqueio das ações já “travadas”. Fica claro que a responsabilização das ações que contam com o apoio financeiro do MEC, as quais foram formalizadas por Termos de Adesão<sup>16</sup> ao Compromisso, inviabiliza o ente diante da possibilidade de avançar com aquilo que foi pactuado, bem como, é impeditivo para que possa ser contemplado com novas formas de apoio financeiro.

Nesse sentido, a gestão do Plano pela municipalidade fica seriamente comprometida pela forma como o plano se estrutura. As complicações nascem do reflexo da má gestão dos recursos, a falta de prestação de contas, a fragilidade no apoio técnico por parte do FNDE/MEC, ou mesmo, pela (in)definição da contribuição dos entes dentro das ações colaborativas.

Importa dizer que, as questões que foram suscitaram a cerca da gestão do sistema de ensino a partir do PAR, ainda têm muito a ser discutido, para que mudanças possam acontecer na forma de garantir a política de continuidade das ações, com a responsabilização não apenas do município, mas, sobretudo, dos dirigentes que comprometem o ente com administração sem compromisso político. Dessa forma, podem ser minimizadas as principais dificuldades que são encontradas pelos entes. Assim sendo, o município e os demais entes federativos, não perderão tempo nem a possibilidade de avançarem com o Plano e assim, prossigam rumo à qualidade na educação tão necessária ao país.

---

<sup>16</sup> [...] A adesão ao Compromisso é a base para o apoio suplementar e para as “transferências voluntárias” da união às redes públicas de Educação Básica.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A investigação apresentada partiu da análise da gestão do sistema de ensino a partir do PAR. A ferramenta implantada no país, há uma década, tem caráter cíclico e, portanto, apresenta muitos aspectos que estão passando por adequações para proporcionar melhores condições de gerenciamento pelos entes intranacionais.

Para compreender como a gestão do sistema de ensino se ergueu ao longo da história no Brasil, uma revisão dos principais expoentes da área de Administração e Gestão Escolar foi levantada, objetivando visualizar até que ponto a Administração Escolar no país se constituiu de discussões oriundas do cenário das políticas públicas.

O estudo evidenciou que, no campo da política educacional, existe uma forte ligação com as ações que são desenvolvidas no contexto das políticas públicas, uma vez que estas se encontram intimamente ligadas às ações de cunho socioeconômico, por se tratar de um universo que abarca a sociedade que é alcançada pelos mecanismos de intervenção do Estado.

Um dos aspectos revelados diz respeito ao fato de que, com a Reforma do aparelho do Estado, sua nova forma de atuação imprimiu mudanças importantes na definição da nova forma de *governança*. Especialmente no que se refere à redefinição das funções do Estado, bem como a sua lógica organizacional, que surgiu como alternativa mitigadora no cenário de crises políticas, sociais e econômicas. O que promoveu a reconfiguração da relação Estado-Sociedade, com o objetivo de deixar o Estado mais racional e modernizado (OLIVIERA, 2005; ABRUCIO, 2005; BARROSO, 2005).

As estratégias envolveram, sobretudo, “o alargamento da participação da sociedade, a partilha de responsabilidades e a busca de novas fontes de financiamento, especialmente por meio de parecerias com o setor privado e o terceiro setor para o desenvolvimento das políticas sociais” (BARROSO *apud* CARVALHO, 2005, pág. 31).

A Reforma trouxe não só uma nova forma de gerir, mas, principalmente, conceitos como *regulação*, *descentralização* e *colaboração* que foram sendo inseridos no contexto das políticas públicas e educacionais com o intuito de partilhar responsabilidades e provocar ajustes no funcionamento do sistema nacional de maneira

a torná-lo mais dinâmico e com menos riscos de fracasso e desperdícios (BARROSO, 2005).

As mudanças não começaram de maneira rápida, elas foram sendo incorporadas desde o final da década dos anos 90, com o então presidente FHC (1995-2002). E foram mais visíveis a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) ao serem implementadas várias ações na tentativa de alcançar a estabilidade econômica e social no país.

A principal iniciativa foi a implantação do PAC (2007) que objetivava a indução do desenvolvimento amplo de diversos setores fundamentais à modernização da economia, tendo como estratégia principal, apoio à formação do capital privado e o aumento de investimento público em infraestrutura.

O PAC se voltou à gestão dos recursos, de maneira que passou a organizar as ações dos diversos setores administrativos do país. Assim como a Reforma do Estado imprimiu mudanças no cenário nacional, o PAC trouxe invocação (Belchior, 2011) no modo de gerir as ações político-administrativas não apenas no contexto da União, mas, especialmente, no interior dos sistemas de ensino.

Portanto, o MEC, em consonância com o PAC, lançou o PDE, também em 2007, com o objetivo de enfrentar o maior problema do país no campo educacional: a qualidade do ensino. Para tal, assumiu o caráter sistêmico e gerencial nascido com o PAC (SAVIANE, 2007).

As ações tratavam de reajustes em todas as áreas cobertas pelo MEC, estendendo-se aos níveis e modalidades de ensino, que se pautavam, prioritariamente, em medidas de apoio financeiro e de infraestrutura (SAVIANE, 2007).

Com o PDE, foram firmados arranjos institucionais que estabeleciam novas diretrizes para que os entes federativos cumprissem com a qualidade do ensino que deveria ser aferida pelo IDEB. Para que os entes tivessem condições para alcançar as diretrizes propostas foi implantado o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTE). Este se pautava em 28 metas que deveriam ser alcançadas a partir do planejamento estratégico e gestão educacional focalizando principalmente o *analfabetismo, a reprovação e a evasão* (AMORIM, 2011).

Assim sendo, o PAR surgiu como um mecanismo de planejamento estratégico que deveria ser acolhido pelos entes federativos com o intuito de garantir com o cumprimento das metas voltadas a melhoria da qualidade do ensino, e ainda, concretizar o regime de colaboração efetivado pela Constituição Federal (CF, 1988) dentro da visão sistêmica advinda com o PDE.

O cenário que foi sendo articulado desde a redefinição do aparelho do Estado se desdobrou até ser constituído o quadro panorâmico da política educacional que está definido nesse início de século. É certo que muitas ações sofreram com as mudanças ocorridas no contexto das políticas sociais, bem como na estrutura administrativa do país. No entanto, o estudo pretendeu analisar a gestão do sistema de ensino a partir do PAR na cidade de Buriticupu, no estado do Maranhão/Brasil.

A investigação se pautou em buscar saber como tem sido gerido o sistema de ensino a partir do PAR no município; se as ações pactuadas no PAR causaram impactos para a rede de ensino; e, principalmente, como a execução das ações pactuadas no Plano reflete a ação dos gestores do sistema educacional na garantia de sua execução.

Por meio da técnica de Análise de Conteúdo realizada, pode-se afirmar que os dados revelados na pesquisa empírica evidenciam que a gestão realizada pelo sistema de ensino tem aspectos positivos e negativos, dos quais os positivos se sobrepõem aos negativos; deixando perceptível que o comprometimento com a realização das ações é fator preponderante para o bom gerenciamento do sistema aliado ao estabelecimento de parceria com o FNDE/MEC. Essa perspectiva evidencia o que Lück (2009) apresenta como a busca por um conjunto de padrões mínimos que envolvem as ações pertinentes ao conhecimento, habilidades e atitudes referentes ao objeto de ação.

Quanto às contribuições advindas com o PAR para o sistema de ensino, pode ser percebido nas narrativas, especialmente aquelas que fizeram referência à estruturação da rede, podendo ser destacadas: a **melhoria da infraestrutura, qualificação do sistema, envolvimento com a comunidade** bem como o **aparelhamento do sistema**.

Para Paro (2016), a escola que queremos deve ser *transformada*, principalmente no que diz respeito ao aparelhamento não apenas estrutural, mas também deve garantir um envolvimento da comunidade no seu interior. A esse respeito, foram apontadas, pelos investigados, que o PAR proporcionou mudanças/benefícios no/ao sistema de ensino à

medida que trouxe mais qualidade para o ensino e estruturou o sistema por meio do fortalecimento dos órgãos colegiados de controle e acompanhamento da política educativa, tais como: CME, CAE, FME, FUNDEB, grêmios estudantis, entre outros.

No entanto, foram apontadas dificuldades quanto à execução do PAR: a gestão partilhada, implementação das ações planejadas e o bloqueio do PAR. As dificuldades apontadas fazem referência a dois pontos emblemáticos: à relação do município com os demais entes na ação da partilha de responsabilidade e, principalmente, no que diz respeito à ação gestora diante da execução das ações pactuadas no Plano.

Com relação à definição da gestão partilhada, o município revela não compreender como se dá a participação dos entes nesse arranjo colaborativo. O que dificulta a execução de ações que precisam ser definidas dentro dessa perspectiva, sendo assim, ocorre um atraso no cumprimento do planejado.

A implementação das ações pactuadas, apontada como dificuldade no gerenciamento do Plano, é originada pelo bloqueio do PAR. Este representa o maior impedimento do município diante do FNDE/MEC, condição que impossibilita o ente de avançar tanto na implementação das ações já pactuadas, quanto na inserção de novas ações.

Por tudo isso, a gestão do sistema de ensino a partir do PAR apresenta fragilidades a serem discutidas, para que mudanças possam acontecer na forma de garantir a política de continuidade das ações, com a responsabilização não apenas do município, mas também, dos dirigentes que comprometem o ente com administração sem compromisso político. Dessa forma, podem ser minimizadas as principais dificuldades que são encontradas pelos entes. Nesse sentido, o município e os demais entes federativos não precisarão perder tempo nem a possibilidade de avançarem com o plano, para que prossigam rumo à qualidade na educação tão necessária ao país.

## REFERÊNCIAS

---

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. NBR 6022: informação e documentação – **Artigo em publicação científica impressa** – Apresentação: Rio de Janeiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. NBR 14724: informação e documentação – **Trabalhos Acadêmicos** – Apresentação: Rio de Janeiro, 2011.
- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. **Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas**. *Cadernos de Pesquisa*. Dez 2008, vol. 38, no. 135, p. 779-796. ISSN 0100-1574.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **A Política Social no Governo Lula 1**. Revista *Novos Estudos*, nº 70, novembro, 2004.
- ALMEIDA, Edilene Freitas Silva de. **Relação professor-aluno na formação inicial docente: representações sociais construídas**. São Luís, 2015.
- AMORIM, Milene Dias Amorim. **A qualidade da Educação Básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas**. Dourados: 2011. (Dissertação)
- ARROYO, Miguel G. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, 1979.
- AZEVEDO, J.M.L. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação**. Educação e Sociedade: Campinas, 2002.
- BARROSO, João A. **A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal**. Lisboa: Educa, 2006.
- BRASIL. Constituição, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases Nacionais.
- CAMPOS, Bruno César. CRUZ, Breno de Paula Andrade. **Impactos do FUNDEB sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do Rio de Janeiro**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.43, n.2. Abr.2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em 29 jul. 2017.
- BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia A. da S. (org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 147-176.
- CURY, C.R.J.. **A educação básica no Brasil**. Educação e Sociedade: Campinas, 2002.

CUNHA, MC., org. **Gestão Educacional nos Municípios**: entraves e perspectivas [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. 366 p. ISBN 978-85-232-0586-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; SANTANA, Wagner (Org.). **Organização e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

DEMO, Pedro. **Educar pela pesquisa**. Campinas – SP: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa**: princípio científico e educativo. São Paulo: Cortez, 2006.

DRUCKER, Peter F. **O melhor de Peter Drucker**: A administração. São Paulo: Nobel, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Ed. Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999. 202 p. ISBN: 8522422702.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2005.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão educacional democrática**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010.

JESUS, Nadja Maria Amado de. **Plano de Ações Articuladas (PAR)**: um estudo de caso do município de Maracani – Bahia. Dissertação. Salvador, 2012. 193f.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. **Organizações e administração escolar**. Curso Básico. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1972.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

\_\_\_\_\_. Série Cadernos de Gestão. **Gestão Educacional**: Uma Questão de Paradigmática: a construção da concepção de gestão. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. Série Cadernos de Gestão. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Plano de Ações Articuladas**: uma avaliação da Implementação no Município de Gravataí/RS. Porto Alegre: 2011. (Dissertação)

MALHEIROS, Bruno Tarantos. (2011). Metodologia da pesquisa em educação. Rio de Janeiro: LTC.

- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação dos dados. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Fundamentos de metodologia científica.** - 7. ed. - São Paulo : Atlas 2007.
- MORIN, E. **O Método 4.** Porto Alegre: Sulina, 2002.
- NOVAES, Ivan; FIALHO, Nadia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, p. 585-606, set/dez. 2010.
- PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar:** uma introdução crítica. 16. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- RIBEIRO, Elisa Antônia. **A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa.** Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais, Araxá/MG, n. 04, p.129-148, maio de 2008.
- RIBEIRO, José Quirino. **Ensaio de uma administração escolar.** 2. Ed./ Edição rev., anotada e ampl. Por João Alberto de Carvalho Mendes. São Paulo: Saraiva, 1986.
- ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para a validação dos resultados.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2006. 112 p.
- SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil:** evolução do conhecimento. Fortaleza: Editora UFC; Brasília: ANPAE, 1982.
- \_\_\_\_\_. **Administração da crise educacional:** elementos para uma reflexão crítica. Revista da Faculdade de Educação, Niterói, v. 9, n. 2, p. 61-68, jul./dez. 1982. Número especial.
- \_\_\_\_\_. **Administração da educação no Brasil:** é hora de relevância. Educação Brasileira, Brasília, v. 4, n. 9, 2º sem. 1982.
- \_\_\_\_\_. **A ANPAE e o compromisso com a administração da educação no Brasil.** Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 12-26, jan./jun. 1986.
- \_\_\_\_\_. **Consenso e conflito na administração da educação.** Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 12-34, jan./jun. 1983.
- SAVIANE, Demerval. **O plano de Desenvolvimento da Educação:** análise do Projeto do MEC. Edu. Soc., Campinas, vol.28 n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## **APÊNDICES**

---



APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E  
ESCLARECIMENTO

ATLÂNTICA – ESCOLA UNIVERSITÁRIA DE CIÊNCIAS  
EMPRESARIAIS, SAÚDE, TECNOLOGIAS E ENGENHARIA–  
PORTUGAL

MESTRADO EM GESTÃO EDUCACIONAL

Prezado(a) Senhor(a),

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar da pesquisa “A Gestão do Sistema de Ensino a partir do Plano De Ações Articuladas”. O objetivo geral da pesquisa é analisar a gestão do sistema de ensino do município de Buriticupu/MA a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Para melhor orientar o desenvolvimento da investigação, foram definidos os seguintes objetivos específicos: investigar como se deu a implantação do PAR no município de Buriticupu; verificar de que forma os gestores da educação municipal gerenciam as ações pactuadas no PAR; verificar em que medida existe comprometimento político dos gestores da Educação Municipal (prefeito e secretário municipal) com a garantia da execução do PAR no município de Buriticupu/MA; Identificar o impacto causado na qualidade da educação municipal a partir da execução do PAR.

Esclarecemos que suas informações serão utilizadas somente para os fins da pesquisa e serão tratados com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. Terão acesso a essas informações apenas a pesquisadora responsável pela investigação e seu orientador, Prof. Dr. Paulo Moreira e sua coorientadora, Profa. Ma. Edilene Freitas Silva de Almeida.

Esclarecemos, ainda, que sua participação é totalmente voluntária, podendo o(a) senhor(a) recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento.

Caso o(a) senhor(a) tenha dúvidas ou necessite de mais esclarecimentos pode nos contatar (Rejane de Freitas Torres Santos, Rua das Orquídeas, 20, Vila dos Professores; telefone: (98) 98145.7665; e-mail: rejane.torres@ifma.edu.br).

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue ao(à) senhor(a).

Buriticupu, \_\_\_\_ de dezembro de 2017.

---

Rejane de Freitas Torres Santos  
Pesquisadora Responsável  
RG: 952698-0

\_\_\_\_\_, tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa concordo em participar voluntariamente da pesquisa descrita acima.

Assinatura \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/2017



APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AO  
PREFEITO

PESQUISA: A GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO A PARTIR DO PLANO DE  
AÇÕES ARTICULADAS

PESQUISADORA: REJANE DE FREITAS TORRES SANTOS

ORIENTADOR: PROF. DR. PAULO MOREIRA

1. O que é o Plano de Ações Articuladas?
2. Como se deu a implantação do PAR no município?
3. Até que ponto o diagnóstico elaborado refletia, de fato, as necessidades educacionais do município?
4. Que medidas o município tomou para corrigir eventuais discrepâncias quanto ao diagnóstico situacional?
5. Que parcerias o município buscou para a execução das ações planejadas?
6. Quais foram as ações priorizadas para garantir a continuidade do planejamento?
7. Como se deu o apoio do Gestor municipal para a execução das ações do PAR?
8. De que forma o MEC e o FNDE asseguraram a descentralização do apoio técnico e a descentralização de recursos definidos nos Termos de Compromisso?
9. Como o município avalia a educação a partir das implementações do PAR?



APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AO  
DIRIGENTE/SECRETÁRIO(A) MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E  
AOS TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELO PAR

PESQUISA: A GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO A PARTIR DO PLANO DE  
AÇÕES ARTICULADAS

PESQUISADORA: REJANE DE FREITAS TORRES SANTOS

ORIENTADOR: PROF. DR. PAULO MOREIRA

1. O que é o Plano de Ações Articuladas?
2. Quais as contribuições do PAR para o planejamento e organização das ações educacionais do município?
3. Como é feita a assistência técnica do MEC/FNDE na execução do PAR?
4. Quando assumiu a gestão do sistema de ensino, você participou de alguma formação para gerir o PAR?
5. Quais as maiores dificuldades encontradas pela SEMED para a execução e/ou gerenciamento do PAR?
6. Como pode ser avaliado o trabalho desenvolvido pela Equipe Local do PAR?
7. Como tem sido feito o acompanhamento das ações do PAR pelo Comitê Local, representado pela comunidade escolar e sociedade civil organizada do município?
8. Quais as dimensões que foram mais e menos atendidas pelo PAR durante sua gestão?
9. Todas as ações e recursos que foram pactuados foram repassados?
10. O que pode ser apontado como maior entrave no desenvolvimento das ações pactuadas no PAR?
11. Como você avalia a gestão da SEMED?
12. Quais mudanças/benefícios o PAR trouxe para a rede de ensino municipal?



APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS  
GESTORES DE UNIDADES DE ENSINO, COMITÊ LOCAL DO  
PAR E PROFESSORES.

PESQUISA: A GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO A PARTIR DO PLANO DE  
AÇÕES ARTICULADAS

PESQUISADORA: REJANE DE FREITAS TORRES SANTOS

ORIENTADOR: PROF. DR. PAULO MOREIRA

1. O que você conhece sobre o Plano de Ações Articuladas – PAR?
2. Descreva as principais ações realizadas na rede de ensino através do PAR?
3. De que forma o PAR contribui com a melhoria da qualidade de ensino? Em quais aspectos?
4. Como você avalia a gestão das ações pactuadas no PAR pela SEMED?
5. Quais mudanças/benefícios o PAR trouxe para a rede de ensino municipal?
6. No seu ponto de vista, existe comprometimento político dos gestores da Educação Municipal (prefeito e secretário municipal) com a garantia da execução do PAR no município de Buriticupu/MA? Em caso negativo ou positivo, poderia justificar?