

GESTÃO DA EDUCAÇÃO: DAS POLÍTICAS FEDERAIS À GESTÃO MUNICIPAL

*EDUCATION MANAGEMENT: FROM FEDERAL POLICIES TO
MUNICIPAL MANAGEMENT*

*GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN: POLÍTICAS FEDERALES A LA
GESTIÓN MUNICIPAL*

Natália da Silva Bugança¹

Prefeitura Municipal de Jataizinho, Paraná, Assessora Pedagógica no Departamento de Educação e Cultura

Maria José Ferreira Ruiz²

Universidade Estadual de Londrina (UEL), Professora do Departamento de Educação no Curso de Pedagogia

Resumo: No texto tem-se o objetivo de identificar as principais políticas para a gestão da educação implementadas pelo Governo federal entre os anos 2003 e 2011 e analisar como essas políticas impactaram a gestão das escolas municipais. Utilizam-se como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica, a análise documental e as entrevistas. Conclui-se que essas políticas interferem na gestão municipal, por possibilitarem a aquisição de obras e equipamentos, mas intervêm de forma tênue nas escolas, visto que as diretoras demonstraram pouco conhecimento sobre elas e uma preocupação maior com questões administrativas e pedagógicas do cotidiano escolar.

Palavras-chave: Política educacional. Gestão escolar. Plano de Desenvolvimento da Educação. Plano de Ações Articuladas.

Abstract: The text aims to identify the main policies for the management of education implemented by the federal government between the years 2003 and 2011 and to analyze how these policies had an impact on the management of municipal schools. It uses bibliographic research, documentary analysis and interviews as methodological procedures. It concludes that these policies interfere in the municipal management,

¹ Pós-graduada em Gestão Escolar pela Faculdade São Braz; mestranda em Educação pela Universidade Estadual de Londrina.

² Pós-doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

because it allows the acquisition of works and equipment, but, it acts in a tenuous way in the schools, since the directors have demonstrated little knowledge about them and a greater concern with administrative and pedagogical issues of the school routine.

Keywords: Educational policy. School management. Education Development Plan. Plan of Articulated Actions.

Resumen: *El texto tiene como objetivo identificar las políticas clave para la gestión de la educación implementada por el gobierno federal entre 2003 y 2011 y analizar cómo estas políticas han tenido un impacto en la gestión de las escuelas públicas. Se utiliza como instrumentos a la literatura, análisis de documentos y entrevistas. Se llega a la conclusión de que estas políticas interfieren en la gestión municipal, al permitir la compra de edificios y equipos, sino que interviene tenuemente en las escuelas, porque los directores mostraron poco conocimiento acerca de ellos y una mayor preocupación por los problemas administrativos y pedagógicos de la escuela de la vida cotidiana.*

Palabras clave: Política educativa. La gestión de la escuela; Plan de Desarrollo de la Educación. Plan de Acciones Vinculadas.

1 INTRODUÇÃO

O artigo parte do pressuposto de que pesquisar o contexto da gestão escolar implica compreendê-la como fenômeno pedagógico, histórico, político e econômico. Assim, o objetivo com este texto é identificar as principais políticas para a gestão da educação implementadas pelo Governo federal entre os anos 2003 e 2011 e analisar como essas políticas impactaram a gestão das escolas municipais. Considerando esse objetivo, no texto enfatizamos o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). O espaço empírico para coleta de dados trata-se das escolas municipais (Ensino Fundamental I) de Jataizinho, PR.

No estudo utilizaram-se a pesquisa bibliográfica, a análise documental e as entrevistas. De acordo com Fonseca (2002, p. 32), a pesquisa bibliográfica “é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de *web sites*.” Ela permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto, possibilitando-lhe recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura uma resposta.

Com a análise documental, foi realizada a consulta em documentos considerados relevantes e de forte influência para as políticas de gestão escolar. Na esfera federal, demos destaque ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR). Na esfera municipal, analisamos o Plano Municipal de Educação (PME) e o Plano de Cargos e Carreira do Magistério Público Municipal.

A análise tomou as reflexões de Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 429) como orientadores dos procedimentos teórico-metodológicos, considerando que para essas autoras a “hegemonia discursiva”, presente em documentos oficiais, fornece pistas sobre “como as instituições explicam sua realidade e buscam legitimar suas atividades.” Nesses documentos, merece destaque a questão dos termos empregados, pois estes são passíveis de interpretações diversas, tendo como consequência, a atribuição de variados sentidos ao mesmo termo.

Ainda, para as mesmas autoras, pesquisas que tratam de análise de documentos precisam considerar que os documentos públicos utilizam a linguagem do bem público e, por vezes, tentam alinhar o sistema educacional às necessidades do setor empresarial, justificando as mudanças pretendidas pelo Governo sob “uso recorrente da noção de crise”. As autoras assinalam que a utilização de termos como “[...] forças de mercado, excelência, oportunidade, modernização, eficiência, autonomia responsável, descentralização, apelo à participação da sociedade civil, à solidariedade dos voluntários com a comunidade” são o reflexo da ideologia gerencialista penetrada na educação. Tais terminologias expressam, ainda, um misto de pedagógico e gerencial, resultado da conformação e produção de um novo “léxico” educacional (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 438).

Embora a pesquisa documental trilhe os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, esta: “[...] recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc.” (FONSECA, 2002, p. 32).

Verificada a necessidade de dar voz aos sujeitos, visando considerar as políticas para a educação nos níveis macro e micro, realizamos entrevistas a partir de questões previamente estruturadas, restritas às escolas municipais de Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano). Consultamos as quatro diretoras das escolas municipais de Jataizinho e uma assessora pedagógica. Como propõe Oliveira (2008, p. 12, grifo do autor), entendemos que:

Essa técnica de coleta de dados é um dos principais instrumentos usados nas pesquisas das ciências sociais, desempenhando

papel importante nos estudos científicos. Segundo Lüdke e André (1986, p. 34), a grande vantagem dessa técnica em relação às outras “é que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos”.

As diretoras das escolas municipais da educação de Jataizinho, PR, foram convidadas a participar da pesquisa, que foi realizada individualmente. A coleta de dados teve início com a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Na sequência, as participantes responderam a 11 questões abertas que visaram a atender aos objetivos propostos com o estudo.

Para viabilizar a análise, após a transcrição das entrevistas, realizamos um mapeamento das respostas, por meio da divisão das questões do roteiro semiestruturado, discriminando eixos de análise. Na apresentação dos dados das escolas, estas foram denominadas A, B, C e D, assim como as respectivas diretoras entrevistadas.

O texto segue organizado em duas seções. Na primeira apresentamos as políticas para a gestão da educação, encaminhadas pelo Governo Lula, com destaque para o Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE) e para o Plano de Ações Articuladas (PAR). A seguir, em seção mais específica, apresentamos as características locais da educação municipal de Jataizinho, PR, e a análise das entrevistas desenvolvidas com a representante do Departamento de Educação Municipal e com as diretoras das escolas do Ensino Fundamental I.

2 POLÍTICAS FEDERAIS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Nesta seção, discutimos a gestão da educação no contexto político e econômico, identificando os encaminhamentos das políticas educacionais, a partir de 2003. Nesse ano, o Partido dos Trabalhadores (PT) assume a frente do Governo federal e implementa uma série de políticas públicas, entre estas as políticas para a gestão da educação.

O programa de governo apresentado pelo PT e partidos coligados³ e assumido por Luiz Inácio Lula da Silva dá destaque à área educacional. Esse programa foi nominado *Uma Escola do Tamanho do Brasil* e teve um bom acolhimento pelos grupos progressistas, uma vez que o Brasil vinha de mais de uma década de reformas neoliberais empreendidas pelo Governo anterior, ocupado por FHC.

Para Gentili e Oliveira (2013, p. 254, grifo do autor), no Governo Lula

³ PCdoB, PL, PMN e PCB.

A educação, considerada pela esquerda como um direito social indispensável ao gozo de outros direitos, estava no centro do debate. O PT, na sua campanha, recolheria e reafirmaria essa bandeira, associando-a à luta contra a desigualdade, pela necessidade de uma transformação radical da injusta distribuição de renda e por uma imperiosa retomada do crescimento econômico no país. [...] A educação era entendida como um bem público necessário para a ampliação de uma esfera de direitos historicamente negada ao povo brasileiro. Construir uma escola “do tamanho do Brasil” significa instituir no país um espaço público promotor de justiça social, direitos cidadãos, participação e igualdade.

Dessa forma, é inegável que esse Governo promoveu políticas públicas que contribuíram para melhorar a distribuição de renda e o acesso da classe mais pobre aos direitos sociais. “O aumento progressivo e sistemático do gasto público social durante os dois governos do presidente Lula é uma clara evidência disso, chegando a R\$ 638,5 bilhões, 15,24% do Produto Interno Bruto (PIB).” (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 254). Nessa perspectiva, a educação pública, enquanto uma das políticas sociais, passou por significativas mudanças, no que se refere à democratização da educação básica e à ampliação de acesso ao ensino superior, que ocorreram em processos complexos e, muitas vezes, contraditórios, em razão de que precisaram ser forçadas em um contexto socioeconômico que não deixa de atender a demandas do modo de produção capitalista.

Paulani (2008) ajuda a entender que, mesmo com um partido operário ocupando o poder do Estado, houve grandes dificuldades para se desvencilhar das amarras neoliberais, presentes até os dias atuais. Para essa autora, mesmo com a inegável ampliação de acesso às políticas sociais, o PT continuou a atender aos desígnios do capital, transformando o País em “plataforma de valorização financeira internacional” (PAULANI, 2008, p. 70-71), ao mesmo tempo em que desenvolveu políticas sociais compensatórias de renda que foram a marca registrada das políticas desse partido.

Nesse contexto ambíguo e na tentativa de empreender o ciclo de conciliação de classes (ANTUNES, 2016), no segundo mandato desse Governo, no ano 2008, o Ministério da Educação, instituiu o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Conforme Krawczyk (2008), nesse Plano foram instituídas 52 ações, voltadas para a área da educação, no intuito de melhorar a qualidade educacional do País. Apesar de trazer medidas novas, grande parte das ações desse Plano já vinha sendo desenvolvida, inclusive no Governo anterior (FHC). O PDE reitera o sistema de parcerias com os municípios, centrando suas ações na dimensão do regime de colaboração entre os entes federativos. Tem foco ainda nas parcerias entre o Estado e as instituições da

sociedade civil – as parcerias público-privadas, tornando as escolas públicas espaços de quase-mercado.

Paralelamente ao PDE, o Governo apresenta o Decreto n. 6.094/2007, que institui o Plano de Metas nominado *Compromisso Todos pela Educação*. Este Plano tem como inspiração o movimento do empresariado brasileiro – que agrega o Grupo Gerdau, o Instituto Ayrton Senna, entre outros – e foi nominado em 2006 como *Movimento Compromisso Todos pela Educação*. Assim o Governo faz uma espécie de homenagem ao grupo empresarial ao utilizar o mesmo nome para o Decreto federal lançado em 2007. Nesse Plano o MEC institui uma política para a educação que vincula o repasse de recursos para a escola ao resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). São definidas metas para as instituições escolares e o recebimento de recursos adicionais por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (RUIZ; MARINHEIRO; MORAES, 2015).

Para Oliveira (2011), o que se observou, de forma geral, nesse Governo foi a mesma descontinuidade observada na década precedente. Em seu primeiro mandato, o Governo Lula centrou-se mais na promoção de políticas assistenciais e compensatórias. Essa autora defende que o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) talvez tenha sido a primeira grande iniciativa desse Governo para com a educação. O PDE, por meio de um sistema de parcerias com os municípios, centra suas ações na dimensão do regime de colaboração entre os entes federativos, apelando também para as instituições da sociedade civil.

O PDE estabelece como condição para receber a assistência técnica do MEC a adesão dos estados e municípios ao *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. Após a adesão, os municípios elaboram seus *Planos de Ações Articuladas* (PAR). Esse instrumento de planejamento estratégico possibilita que estados e municípios se conectem aos Programas do Governo federal. O PAR é coordenado pelas secretarias estaduais e municipais de educação e elaborado com a participação de gestores, professores, comunidade local, organizações governamentais e não governamentais e, após a elaboração, é aprovado pelo MEC. Os estados e municípios, após a aprovação do PAR, instituem um comitê local, nominado *Compromisso Todos pela Educação*, por meio de ato legal, publicado no Diário Oficial dos estados e municípios. Esse comitê local fica responsável por mobilizar a sociedade para que acompanhe as metas do PAR e os IDEBs das escolas.

Ao mesmo tempo em que o governo federal, por meio do MEC, busca capitanear as políticas educacionais em nível nacional, muitas vezes interferindo nas políticas estaduais e municipais, como por exemplo, na sua atuação com relação ao piso sala-

rial profissional nacional do magistério, adota como carro chefe dessa política um Plano que se constitui da soma de programas especiais que marcam a irregularidade de suas políticas. (OLIVEIRA, 2009, p. 206).

Nesse sentido, no PDE considerou-se a necessidade de alterar/modificar as práticas dos gestores, a fim de adequar sua atuação ao projeto político do Governo que vislumbrava melhorar os índices das escolas públicas. A base técnica do PDE é pautada nos dados estatísticos oriundos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para Saviani (2007, p. 1246), no que se refere à base técnica do IDEB, é preciso reconhecer a sua importância, pois:

[...] o IDEB representa um avanço importante, ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados da evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados da aprendizagem de cada aluno, em cada escola. É acertada, também, a iniciativa de construir um processo sistemático e continuado de assistência técnica aos municípios como apoio e condição para incentivos financeiros adicionais. Com efeito, as avaliações têm mostrado que o ensino municipal constitui um ponto de estrangulamento a atestar que foi equivocada a política dos governos anteriores de transferir para os municípios a responsabilidade principal pelo ensino fundamental.

Já a base financeira se sustenta nos recursos que constituem o Fundeb, que avançou consideravelmente, se comparado ao Fundef. O atual Fundo, além de abranger toda a educação básica, “representa um ganho para a gestão [no entanto] não tem força para alterar o status quo vigente.” (SAVIANI, 2007, p. 1246).

Com o PDE, operacionalizado por meio do PAR, os entes federados tiveram a possibilidade de construir um novo diagnóstico da situação educacional local. Na perspectiva do MEC:

O PAR configura-se como um planejamento dinâmico da educação dos Municípios, Estados e Distrito Federal em caráter plurianual, com duração prevista, inicialmente, até 2011. Outro aspecto relevante do PAR é o seu processo de elaboração, ou seja, um *processo plural, democrático e participativo*, que conta com gestores, representantes da sociedade civil e educadores locais. Nesse contexto de implementação e fortalecimento da atual política educacional do País, entre outras ações, o MEC está colocando à disposição dos municípios o Módulo de Monitoramento do PAR. Este monitoramento, concebido como uma *atividade gerencial* que permite controlar e avaliar as ações do PAR, busca levantar e fornecer aos gestores municipais de educação, dados e informações que possibilitem um exame contínuo e periódico da execução das ações aprovadas, identifican-

do, em tempo real de execução, e de forma ágil, os entraves que dificultam a realização das ações e as possibilidades que facilitam a adoção de medidas corretivas, indicando também as ações que colaboram para melhor qualificação da educação no município. (BRASIL, 2009, p. 3, grifo nosso).

A cada ano, os municípios têm a possibilidade de realizar alterações no diagnóstico apresentado inicialmente. É a partir desse diagnóstico que o MEC direciona o apoio técnico e financeiro. Embora a proposta de elaboração seja prevista como um processo plural e democrático, o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Simec) restringe a inserção de informações no diagnóstico e formata as ações a serem implementadas diante da informação inserida na plataforma eletrônica, “isso coloca em questão o grau e o tipo de autonomia que os governos locais têm condições de realizar e construir nos processos de gestão das respectivas redes de ensino.” (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 233).

Adrião e Garcia (2008) e Ferreira (2015) indicam evidências em relação à responsabilização dos gestores dos municípios e das escolas, ao serem chamados a assumir a responsabilidade pelo alcance das metas e ressaltam a possibilidade do aumento das desigualdades entre as escolas e municípios.

Nesse sentido, verifica-se que o PAR apresenta características na Nova Gestão Pública⁴ no contexto educacional, “com a utilização cada vez mais recorrente de mecanismos e ferramentas gerenciais oriundas do setor privado da produção.” (SILVA; CARVALHO, 2014). Segundo Silva e Carvalho (2014, p. 235), o PAR promove:

Uma gestão voltada para a busca da eficiência e da eficácia mensurada por meio de resultados alcançados em avaliações de caráter geral sustentadas nos chamados testes padronizados. Essa perspectiva reducionista dos processos educativos, não dialogada com a formação integral do indivíduo [...]

Essa perspectiva de gestão é verificada no direcionamento de ações geradas pela plataforma Simec e também na utilização de índices que realizam o ranqueamento das escolas (IDEB). É fundamental reconhecer o avanço proporcionado pela utilização das tecnologias para a educação, visto que tais ferramentas proporcionam uma aproximação entre os sujeitos das esferas administrativas, todavia é evidente

⁴ De acordo com Silva e Carvalho (2014, p. 219), a Nova Gestão Pública significa uma perspectiva de organização e funcionamento do Estado que tem, como pilares, a atenção focada nos resultados, verificando se há eficiência, qualidade e eficácia dos serviços; gestão descentralizada; criação de ambientes competitivos dentro das instituições públicas; objetivos claros de produtividade e subordinação do controle social.

que os índices não são capazes de transpor a complexidade vivenciada pelos sistemas educativos (FERREIRA, 2015).

Farenzena et al. (2012) realizaram uma pesquisa de avaliação da implementação do Planos de Ações Articuladas com uma amostra de 95 municípios dos Estados de Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, no período de 2008 a 2010. A avaliação envolveu elementos contextuais, situações de execução das ações do PAR e condicionantes que limitaram a realização das ações.

Os autores da pesquisa pontuam os seguintes condicionantes como limitadores das ações/subações:

Políticos: mudanças nos cargos de confiança; dificuldades na aprovação de leis; veto ou falta de apoio do prefeito ou outros administradores as propostas do PAR; resistência por parte dos profissionais ou comunidades à implementação da subação.

Financeiros: impossibilidade de prever recursos na lei orçamentária; falta de recursos.

Ações simultâneas desenvolvidas pelo município: ações que incidem nos problemas/situações avaliadas como limitações no PAR e que substituem as ações previstas pelo PAR; a limitação está sendo enfrentada, mas com outra ação que não a prevista no PAR.

Falta de informação: Falta de informação sobre o programa, uma lei; aguardo de informações esperadas do MEC (ficar “esperando contato do MEC”).

Inexistência ou atendimento parcial do programa/ação pelo MEC.

Dificuldades de ordem técnico-administrativa e operacional: falta de pessoa especializada em algo: falta de pessoal para implementar a subação; dificuldades de articulação com outros municípios; impossibilidade de realizar a subação por falta de instalações ou equipamentos.

Não prioridade à subação: falta de tempo, deixar de lado, imobilismo, informações vagas que denotem essa não atribuição de prioridade; profissionais não querem participar (por exemplo, de programa de formação).

Outros. (FARENZENA et al., 2012, p. 154, grifo do autor).

Como aspectos gerais da análise, destacam o “ineditismo” do PAR e ressaltam que a sua implementação demonstra o aprimoramento do regime de colaboração intergovernamental, constituindo-se como grande aliado nas ações de âmbito local por destinar, por meio da assistência técnica e financeira do MEC aos municípios, um volume adicional e mais criterioso de recursos (FARENZENA et al., 2012, p. 159).

A pesquisa evidenciou o alto percentual de ações que não foram concluídas em virtude das fragilidades constatadas. Apontou, ainda, que os entes federados ressignificam as ações previstas que estão sob sua responsabilidade “podem cumprir,

não cumprir ou cumprir parcialmente o que registram nos planos” por inúmeros e variáveis motivos. (FARENZENA et al., 2012, p. 159).

Em suma, considera-se que, durante os Governos de Luiz Inácio Lula da Silva, foram muitas as ações no campo da educação que buscaram privilegiar a perspectiva democrática da gestão e da qualidade na área educacional. Entretanto, não se pode esquecer que vários programas desenvolvidos nesse Governo podem ser considerados compensatórios e orientados pela mesma lógica do Governo que o antecedeu, o FHC.

Delineadas as principais políticas que trataram da gestão da educação no cenário nacional no período abordado, apresentamos a seguir as características da gestão da educação pública do Município de Jataizinho, a fim de evidenciar como essas políticas impactam a gestão municipal.

3 A GESTÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE JATAIZINHO: CARACTERÍSTICAS LOCAIS E FALAS DOS GESTORES MUNICIPAIS

Nesta seção do artigo apresentamos as características locais do Município de Jataizinho, PR, e a análise das entrevistas com os diretores. Essa Cidade localiza-se ao Norte do Estado do Paraná e possui 12.447 habitantes. Possui quatro escolas de ensino fundamental e dois centros de educação infantil. As instituições municipais são coordenadas pelo Departamento de Educação e Cultura “órgão central da administração pública do Município responsável pela gestão da rede municipal de ensino.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE JATAIZINHO, 2013, p. 5). O Departamento conta com a figura do diretor e das assessorias pedagógicas de educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Em Jataizinho, o atual diretor do Departamento de Educação esteve nessa mesma função nas gestões 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012 e 2013-2016. Embora a permanência do atual diretor apresente avanços na política educacional municipal, verifica-se que a perpetuação da mesma pessoa frente à gestão da educação contraria o princípio republicano previsto na Constituição Federal de 1988 que preconiza a alternância dos agentes políticos (BRASIL, 1988).

Destaca-se que a gestão do atual diretor desenvolveu algumas ações em relação às políticas municipais para a educação, como a elaboração do Plano Municipal de Educação e a aquisição de obras via PAR. Nos mandatos anteriores, foram instituídas algumas garantias para a educação municipal com a realização de concurso público para docentes, a constituição da Associação dos Professores Públicos Municipais

país em 2005, a construção do primeiro Plano de Cargos e Carreira do Magistério em 2008 e a eleição para diretores, no mesmo ano.

Quanto à estrutura e ao funcionamento das escolas municipais de Jataizinho, o Núcleo Regional de Educação (NRE) de Cornélio Procópio orienta o Departamento de Educação e Cultura quanto à vida legal das escolas: credenciamento, autorização de funcionamento, reconhecimento, implantação, cessação, regimento escolar, matriz curricular e calendário escolar. No que se refere aos aspectos pedagógicos, o NRE oferece assessoramento pedagógico à equipe do Departamento de Educação e Cultura de Jataizinho, bem como promove reuniões técnicas e formação continuada.

A fim de obter dados empíricos para compor este estudo, as entrevistas foram realizadas com a totalidade dos diretores das escolas municipais do Ensino Fundamental (anos iniciais) e duraram aproximadamente 30 minutos. Foram realizadas individualmente nas próprias escolas, gravadas e transcritas integralmente. Após a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, as quatro diretoras e a assessora pedagógica responderam a 10 questões referentes ao perfil profissional, sobre a função diretiva e sobre a implementação do PAR.

Consideramos necessário realizar a entrevista com a responsável pelo PAR por se tratar de uma ferramenta gerencial de gestão, implementada pelo Governo federal, que desemboca na realização de ações pelas escolas municipais, caracterizando-se como uma política que perpassa as esferas de gestão da educação. As questões propostas inicialmente visaram definir o perfil das diretoras e da assessora do PAR. Observamos que existe uma homogeneização no perfil das diretoras, porque as entrevistadas são professoras de carreira do Município, com mais de oito anos de atuação no magistério e experiência anterior na função de coordenação pedagógica.

A formação acadêmica das entrevistadas está em consonância com o proposto no *Título VI – Dos profissionais da educação*, artigo 64 da LDBEN n. 9.394/96 para a atuação na função de diretor:

Art. 64. A formação dos profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional. (BRASIL, 1996, p. 20).

A formação também atende aos critérios previstos no Plano de Cargos e Carreira do Magistério Público Municipal. Entendemos que a formação acadêmica não abarca integralmente todas as atividades que um diretor desenvolve, porém é fun-

damental para muni-lo de conhecimentos acerca da estrutura organizacional, dos principais documentos da escola e da importância de promover condutas democráticas.

Na segunda pergunta, buscou-se identificar qual foi a forma de acesso à função de diretor. As entrevistadas relataram que foi realizada a consulta à comunidade escolar, conforme está previsto no Plano de Cargos e Carreira. Na fala das diretoras:

Por eleição. (diretora da escola A).

Eu era coordenadora da escola, trabalhei seis anos, teve eleição me lancei como diretora, as crianças aprovaram e os pais também e fui eleita. (diretora da escola B).

Foi através de eleição baseada na vontade da comunidade escolar por voto direto e secreto. (diretora da escola C).

Nesta escola já trabalho há 10 anos, fui professora, fiquei seis anos na coordenação pra depois tentar a direção e fui eleita por meio de eleição com a participação de pais, professores e funcionários. (diretora da escola D). (informações verbais).

Em relação ao ingresso na função, percebemos que a legislação municipal está se cumprindo, revelando que o Município adota uma das condutas essenciais na proposição da perspectiva da gestão democrática, embora a consulta não garanta a efetividade de uma gestão conduzida por parâmetros democráticos, conforme verifica Paro (2000).

Para Lima (2000, p. 19), a democratização da gestão escolar:

Trata-se de uma perspectiva conceptual que focaliza intervenções democraticamente referenciadas, exercidas por actores educativos e consubstanciadas em acções de (auto)governo; acções que não apenas se revelam enquanto decisões político administrativas tomadas a partir de contextos organizacionais e de estruturas de poder de decisão, mas que também interferem na construção e recriação dessas estruturas e de formas mais democráticas de exercer os poderes educativos no sistema escolar, na escola, na sala de aula, etc.

Nesse sentido, a gestão democrática é um fenômeno político que está articulado diretamente com ações que se sustentam em métodos democráticos e não se resume à escolha dos seus representantes, mas se pauta no caráter político das relações que ali se estabelecem e na adoção de processos participativos de tomada de decisões.

Entretanto, cabe reconhecer que a gestão da escola pública, como as demais atividades da sociedade, expressa formas de manutenção e reprodução da cultura autoritária, ao mesmo tempo em que pode potencializar ações que visem a práticas mais democráticas.

Os pré-requisitos para assumir a função de diretor também estão em consonância com a legislação, consoante o que foi demonstrado na fala das diretoras.

Ser professor estável do quadro próprio do magistério, com licenciatura plena ou com licenciatura plena acrescida do curso de pós-graduação em nível de especialização na área de educação ou possuir curso de pós-graduação em nível de mestrado ou doutorado na área da educação e tem mais alguns itens, ter no mínimo um ano de exercício de magistério no estabelecimento de ensino, não ter sido condenado judicialmente, ter disponibilidade para atuar no mínimo de oito horas diárias matutino e vespertino. (diretora da escola C, informação verbal).

No que se refere à assessora responsável pelo PAR, identificamos que não houve um critério legal para seleção, tampouco a divulgação para que os profissionais da rede municipal de educação interessados pudessem atuar no acompanhamento do PAR. Quando perguntamos quais são as atribuições da assessoria e se houve sua participação em alguma formação ou treinamento para que desempenhasse essa função, a assessora respondeu que

[...] as atribuições são acompanhar o PAR, fazer o diagnóstico que é o primeiro que nós fazemos. É o levantamento de toda a rede, do que temos, do que não temos e do que precisamos. Após isso, a gente solicita dentro do próprio PAR o que estamos precisando. Já tive várias formações em Curitiba, Foz do Iguaçu algumas aqui dentro do município mesmo, algumas através da UNDIME e do Núcleo de educação. (assessora responsável pelo PAR, informação verbal).

Essa mesma assessora relata que, inicialmente, o diagnóstico inserido no PAR não representava a situação real da rede municipal, o que revela que, para que o objetivo de uma política ou programa seja alcançado, todos os atores envolvidos em cada etapa precisam conhecer e entender o porquê de cada ação. Nesse sentido, presume-se que na rede municipal de Jataizinho o PAR somente foi realizado conforme o previsto, com o passar dos anos, com a formação da responsável e o entendimento das diretoras.

Para ela, atualmente, a direção das escolas está mais atenta às necessidades da instituição, entretanto concordamos com a proposição de Silva e Carvalho (2014, p. 235), os quais apontam que o PAR compactua com uma perspectiva reducionista dos processos educativos. Nesse sentido, consideramos que o PAR nas escolas municipais reforça condutas de subordinação do controle social, ao passo que as condições locais não possibilitam a participação do coletivo das escolas. Indagamos se as diretoras conhecem as políticas e programas implementados pelo Governo federal nos últimos anos a fim de verificar sua aproximação com o PAR. Destacamos a resposta da diretora A:

Do PAR eu conheço pouco, eu sei que o PDDE manda dinheiro pra gente suprir as necessidades primordiais da escola, só que não é suficiente. Ele deveria ser assim: não ter capital e não ter custeio. Teria que ser uma verba que viesse para a escola para usarmos onde fosse necessário, da maneira que fosse necessário, tem um tanto que você pode gastar com isso, um tanto com aquilo. A gente que está aqui dentro percebe que ficamos espremidas: – ah isso eu não posso fazer porque o dinheiro, a lei não permite. “O Mais Educação”, veio pra mim uma vez só. O Mais Educação foi muito bom porque ele deu abertura, deu para atender o aluno em várias modalidades dentro da educação. Eu percebi que houve bastante resultados positivos; eu acho, assim, que ele deveria continuar. Os dois programas que eu mais conheço são esses. Acessibilidade também eu acho que ele deveria vir não só uma vez pra escola ela deveria vir todo ano uma verba pra gente terminar de implantar aquilo começamos com a primeira verba que veio que foi em 2013, veio dez mil e pouco, onde a gente investiu na acessibilidade, e como eu tenho alunos especiais, isso faz falta pra mim, pra comprar material didático, pra terminar o acesso que eles tem que ter. Então tem coisas faltando, sim, que precisaria vir essa verba; me esclareceram que é só uma vez que a escola recebe e acho que não deveria ser por aí, e os outros programas quem trabalha com eles é mais a [...] que ela passa os resultados pra gente. (informação verbal).

As diretoras B, C e D descreveram inúmeros programas, mas não mencionaram o PAR. Na mesma questão, perguntamos quais políticas e programas foram desenvolvidos e como impactaram a gestão da escola. Diante dessa pergunta, as diretoras citaram o PDDE, o PAR, o PDE e o Programa Mais Educação. Para a diretora D, no Programa Mais Educação, “as crianças participaram, eles iam para a escola, foi muito bom para o IDEB da escola porque eles não tinham só quatro horas, mas seis, sete horas por dia.” (informação verbal). O Programa Mais Educação foi mencionado por todas as diretoras como o Programa que impactou de forma positiva em todas as escolas.

Segundo o Ministério da Educação (BRASIL, 2016), o Programa Mais Educação constituiu-se como uma estratégia para a ampliação da jornada escolar na perspectiva da educação integral. A adesão é realizada pelo site do PDDE Interativo, local em que a escola cadastra os projetos que desenvolverá. O baixo IDEB é um dos critérios para que a escola seja contemplada. Bianchini (2016) menciona alguns entraves do Programa. Primeiramente, porque as atividades desenvolvidas nem sempre são realizadas por profissionais da educação, pois o Programa permite o trabalho de pessoas da comunidade, estudantes em processo de formação, agentes culturais, e, ainda, porque não é destinado a todos os alunos da escola, apenas para os que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Depreende-se que o conhecimento das diretoras sobre o PAR foi evidenciado de forma sutil. A assessora do PAR foi questionada se este impacta na gestão das escolas e qual é o modelo de gestão predominante do Programa. Segundo seu posicionamento, o plano impacta positivamente e nele são exigidos procedimentos que caracterizam o modelo de gestão democrática.

Ela é democrática. Exige a participação de todos da comunidade dos professores, dos alunos, pais, responsáveis, então ela é democrática devido a isso, pela participação de ambos. É difícil, a gente conseguir esta participação, é difícil a gente conseguir sentar juntos, mas a gente ainda consegue. Alguma coisa a escola acaba fazendo ali com a sua própria equipe, mas a grande parte tem que buscar informações com a comunidade escolar. (assessora responsável pelo PAR, informação verbal).

Como principais limitadores da efetivação das ações do PAR nos municípios, Farenzena et al. (2012, p. 154) indicaram aspectos políticos, financeiros, ações educativas simultâneas, falta de informação e dificuldades de ordem técnico-administrativa. Para Almeida (2016, p. 89), a participação dos profissionais da educação no monitoramento das ações é importante, entre outros aspectos:

[...] para fortalecer a gestão das ações e programas do PAR no espaço escolar; subsidiar a avaliação da política; racionalizar a distribuição dos recursos financeiros; estreitar laços com a Secretaria Municipal de Educação, responsável pela gestão do PAR no município; possibilitar reflexões acerca da realidade observada e ajudar na tomada de decisão sobre quais aspectos se pretende intervir. Desta forma, o acompanhamento, o monitoramento e o fortalecimento das escolas são condições fundamentais para que possa impulsionar a concretização das ações e programas da política em tela, ao longo dos seus quatro anos de vigência.

Verifica-se que, no Município de Jataizinho, as características previstas na proposição do PAR são ressignificadas e modificadas, pois, além das condições locais, os entes federados modificam as ações que estão sob a sua responsabilidade. Nessa esteira, atendendo aos objetivos que moveram este estudo para a realização das entrevistas, considera-se que as políticas e programas implementados pelo Governo federal impactam a gestão da escola pública sem que o diretor perceba as medidas de transferência de responsabilidades e de responsabilização do Município e dos profissionais.

Porém, tais políticas e programas não determinam o tipo de gestão de cada escola, posto que esta depende muito mais das políticas construídas no contexto municipal. Destarte, é a cultura de participação desenvolvida na escola que promoverá o exercício da gestão democrática, ou não.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao propor este estudo buscamos explicitar as principais políticas para a gestão da educação implementadas a partir de 2003 e analisar como o Plano de Ações Articuladas impacta na gestão das escolas municipais, considerando a realidade do Município de Jataizinho, PR. Verificou-se que os dois Governos Lula foram marcados por iniciativas relevantes as quais visaram, entre outros aspectos, corrigir desequilíbrios regionais agravados pelo processo de descentralização, o que se configurou como uma iniciativa do Governo para recuperar o seu protagonismo como promotor de políticas para a educação.

Conforme apresentamos neste estudo, as políticas engendradas nesse período interferiram na gestão da educação e buscaram privilegiar a perspectiva democrática de gestão, contudo, ainda se mostraram ambivalentes ao não promoverem rupturas com as políticas neoliberais engendradas no governo anterior. Consideramos que houve um movimento de inculcamento do discurso que mirou legitimar condutas que fazem do diretor um cumpridor de tarefas, aquele que executa, mas não participa da definição dos programas.

As críticas dos diretores acerca das políticas federais e municipais são demasiadamente limitadas, as entrevistas demonstraram que, de fato, o trabalho das diretoras e da assessora responsável pelo PAR retrata que o contexto local fortalece a manutenção de paradigmas que primam pela aceitação das condições atuais de gestão das escolas públicas.

Em relação ao PAR, o plano do Governo federal analisado no contexto municipal, verificamos que a sua execução interfere de maneira significativa na gestão municipal e no departamento de educação, que, de certa forma, centraliza a execução desse Plano, por possibilitar a aquisição de obras e equipamentos, mas interfere de forma muito tênue na gestão das escolas municipais, visto que as diretoras demonstraram pouco envolvimento com o Plano e uma preocupação maior com as questões administrativas e pedagógicas do cotidiano escolar.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

ALMEIDA, A. R. **Plano de Ações Articuladas (PAR):** uma análise sobre a percepção dos gestores escolares no que concerne aos seus efeitos em escolas do ensino fundamental, no município de São Sebastião do Passé-BA. 2016. 107 f. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade)—Universidade do Estado da Bahia, 2016.

ANTUNES, R. O PT acreditou no mito da conciliação de classes. **Esquerda Diário**, 2016. Disponível em: <<http://www.esquerdadiario.com.br/Ricardo-Antunes-O-PT-acreditou-no-mito-da-conciliacao-de-classes>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

BIANCHINI, L. C. **Análise da implantação e implementação do Programa Mais Educação em Londrina-PR:** concepção, limites e possibilidades do microcampo esporte e lazer. 2016. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

BRASIL. **Constituição.** República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2014.

BRASIL. Decreto n. 6.094/2007, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 11 ago. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 13 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual técnico operacional do módulo de monitoramento do Plano de Ações Articuladas - PAR.** 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5697-manual-tecnoperacional-modulo-monitoramento-2010&category_slug=junho-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 04 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Mais Educação. 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

FERREIRA, E. B. Gestão dos sistemas municipais de educação: planejamento e equilíbrio federativo em questão. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 545-566, jul./set. 2015.

FARENZENA, N. et al. Implementação de planos de ações articuladas municipais: achados de uma pesquisa de avaliação. **Revista da FAEEBA: Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 21, n. 38, p. 151-165, jul./dez. 2012. Disponível em: <www.revistas.uneb.br/index.php/faceba/article/download/526/428>. Acesso em: 20 set. 2016.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: Ed. UEC, 2002.

GENTILI, P. OLIVEIRA, D. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a13.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

LIMA, L. C. V. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2000.

OLIVEIRA, C. L. **Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características**. 2008. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/um_apanhado_teorico_conceitual_sobre_a_pesquisa_qualitativa_tipos_tecnicas_e_caracteristicas.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2015.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, D. A. Das Políticas de governo às políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

PAULANI, L. **Brasil Delivery: Servidão financeira e Estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JATAIZINHO. **Plano de cargos e Carreira do magistério público municipal**. Jataizinho, 2013.

RUIZ, M. J. F.; MARINHEIRO, E. L.; MORAES, A. C. de A. Democratização da educação pública: políticas e programas e concepção de gestão escolar. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - EDUCERE, 12., 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUCPR, 2015.

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

SILVA, M. S.; CARVALHO, L. S. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211-239, set./dez. 2014.

Recebido em: 03 de maio de 2017

Aceito em: 05 de julho de 2017

Endereço para correspondência: Cidade Universitária, 80060-500, Londrina, Paraná, Brasil; mjfruiiz@gmail.com

