

DOI: 10.46943/XI.CONEDU.2025.GT21.020

# PRÁTICA DE PLANEJAMENTO ESCOLAR NA REDE ESTADUAL PAULISTA DE ENSINO: PLANO DE AÇÃO PARTICIPATIVO PARA ESCOLAS (PAP)

Daniela Aparecida Guedes de Paula<sup>1</sup>  
Celia Maria Benedicto Giglio<sup>2</sup>

## RESUMO

O Plano de Ação Participativo foi um instrumento elaborado pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, em parceria com a Secretaria de Gestão Pública, implementado no ano de 2012. O foco da pesquisa incidiu sobre a indução e execução dessa prática de planejamento na gestão escolar das escolas prioritárias e investigou como os Diretores de Escola e Supervisores de Ensino avaliaram a indução e a execução local dessa política. Buscou-se examinar a metodologia utilizada na indução e execução local do PAP; descrever a interação que os gestores tiveram com o instrumento; investigar o conhecimento do processo de planejamento estratégico, e analisar, sob o ponto de vista dos sujeitos da pesquisa, quais foram as dificuldades de compreensão e execução formal do instrumento. Foram entrevistados Diretores de Escolas e Supervisores de Ensino. A análise documental abrangeu tutoriais e documentos orientadores publicados pela SEESP. O PAP foi a expressão da gestão centrada na escola, porque coube às escolas realizar um diagnóstico dos problemas sob a sua governabilidade e construir um Plano para supe-

1 Mestre do Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Paulo – SP, [daniela.paula@unifesp.br](mailto:daniela.paula@unifesp.br);

2 Professora Doutora do Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Paulo – SP, [celia.giglio@unifesp.br](mailto:celia.giglio@unifesp.br);

rá-los. Este modelo que consistiu na estratégia de descentralizar a tomada de decisões a nível local das escolas causou desagrado porque foi reconhecido que os problemas que não estão sob a governabilidade da escola são os que mais afetam a escola pública. As análises dos dados permitiram afirmar que a metodologia do planejamento estratégico, postulada pelo PAP, não foi incorporada à prática de planejamento, uma vez que a falta de um acompanhamento exógeno à Diretoria de Ensino e às escolas foi apontada como elemento imprescindível para a continuidade do Plano, devido à ausência de vínculos com a política concebida. A ausência de pertencimento enfraqueceu a capacidade de protagonismo dos sujeitos e a continuidade do projeto, submetendo as escolas aos ventos circunstanciais de iniciativas da SEESP.

**Palavras-chave:** Plano de Ação Participativo; Planejamento Escolar; Gestão Escolar; Planejamento Estratégico; Participação.

## INTRODUÇÃO

A pesquisa investigou uma experiência de planejamento escolar induzida pela Secretaria do Estado da Educação de São Paulo e como os Diretores de Escola, das escolas classificadas como “prioritárias”, envolvidos nessa experiência avaliam a indução e a execução local dessa política caracterizada como política de fortalecimento do planejamento e da gestão escolar. Palm, Porta e Salvador (2013) atribuíram a implementação do PAP como uma “política pública para fortalecer o planejamento e a gestão escolar orientada para resultados” (p. 02). Nesta pesquisa a escolha pela utilização do termo instrumento, ao se referir ao Plano de Ação Participativo, se deu em virtude da apresentação nos documentos oficiais.

O Plano de Ação Participativo (PAP) foi desenvolvido em parceria entre a Secretaria de Gestão Pública e a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, e foi apresentado na rede estadual de ensino de São Paulo como um instrumento de planejamento e gestão escolar no ano de 2012, cuja finalidade expressa em documentos foi dar suporte às escolas públicas estaduais para diagnosticar problemas localizados no universo de governabilidade das escolas e, a partir desse diagnóstico, permitir a elaboração de planos de ação para minimizar cada um dos problemas.

A estruturação do Plano de Ação Participativo foi desenvolvida a partir da metodologia do Planejamento Estratégico – planejamento por problemas e por objetivos – considerando a afirmação de que o planejamento no setor público parte “de problemas concretos, pois será a partir destes que serão elaborados os objetivos a ser atingidos” (PALM, PORTA e SALVADOR, 2013, p. 08).

A referência que a SEESP faz ao Plano de Ação Participativo como instrumento de planejamento e gestão escolar, adaptável às especificidades de cada escola, presume que a escola deve definir finalidades para sua ação e responsabilizar-se para alcançá-las, aproximando-se e respondendo a tendências gerais anunciadas por organismos internacionais.

A expressão “nova cultura de gestão” está presente nos discursos oficiais. É necessário saber a que isso corresponde mediante uma gestão por resultados com foco no desempenho dos alunos. Baldan e Ganzeli (2010) alertam, entretanto, para o fato de que incorporar uma nova cultura de gestão implica ter muita clareza que o planejamento participativo, afora a técnica, é concebido como um processo de trabalho que faz mudar a realidade escolar e impulsiona a emancipação do pensar em cada sujeito, crítico de sua própria história.

No cenário apresentado foi relevante identificar como os gestores envolvidos diretamente no Plano de Ação Participativo no ano de 2012 avaliaram a indução e a execução local desse instrumento caracterizado como uma política de fortalecimento do planejamento e gestão escolar.

O planejamento e a gestão escolar têm sido temas de outras pesquisas e os resultados apontam a presença do gerencialismo no campo educacional, no qual a ênfase recai sobre a eficiência e eficácia, com consequências para professores e gestores, pelos resultados do desempenho dos alunos e da escola.

Silva (2011) buscou analisar o planejamento e gestão da escola pública no contexto da reestruturação produtiva e da reforma do Estado. Planejamento escolar, para ele: “processo técnico-político de materialização da gestão educacional pode contribuir seja para conservação das relações estabelecidas ou para a mudança de uma determinada realidade” (p. 08). E segue afirmando que o planejamento escolar se “constitui, portanto, uma prática social historicamente construída, um trabalho pedagógico, que é indissociável da gestão da educação”. Como referência de análise no seu estudo, Silva (2011) utilizou-se das orientações presentes nas políticas públicas educacionais implementadas no Brasil a partir da década de 1990 e, mais, especificamente, nos finais da primeira década do século XXI.

Diante disso, o estudo teve como relevância acadêmica e social, o intuito de analisar a introdução do Plano de Ação Participativo, sobretudo no que se refere ao processo de planejamento estratégico incorporado no

âmbito da educação e da escola e que historicamente vem sendo objeto de cursos de formação continuada de gestores ofertados pela SEESP.

Há dois aspectos que orientam o Plano de Ação Participativo: o primeiro tratou-se de metodologias que não se restringem à aplicação no campo educacional, mas parte de uma tecnologia de gestão; o segundo aspecto se refere ao modo de como essas metodologias incorporam e utilizam modelos mais familiares aos profissionais da escola.

Palm, Porta e Salvador (2013) apontam que o PAP deveria ser compreendido como instrumento e método apropriado para orientar escolas públicas estaduais a realizar seu planejamento e o acompanhamento dos seus respectivos planos dentro de um escopo relativamente limitado: problemas sob a governabilidade da própria escola. No entanto, segundo esses autores, estavam excluídos, assim, os problemas fora da governabilidade da escola, mesmo se reconhecendo que, muitas vezes, eles são os principais problemas que afligem tais escolas.

Para a execução deste estudo que investigou como os gestores da Diretoria de Ensino da Região de Jacareí, Jacareí/SP, avaliaram a indução e a execução local do PAP, foram realizadas entrevistas, não totalmente estruturadas, com diretores das escolas públicas estaduais do município de Jacareí consideradas prioritárias, que ocuparam o mesmo cargo/função no período de 2010 a 2015 nessas mesmas escolas, supervisores de ensino que participaram das orientações técnicas centrais e supervisores de ensino dessas escolas prioritárias que integravam o seu setor de trabalho no ano de 2012.

As entrevistas assumiram a forma parcialmente estruturada, desenvolvendo-se a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo ao entrevistador fazer as adaptações necessárias.

A coleta de dados centralizou-se em quatro diretores de escolas prioritárias e em cinco supervisores de ensino, sendo que três desses supervisores participaram das orientações técnicas com os órgãos centrais para divulgação do PAP na sua Diretoria de Ensino e dois supervisores foram responsáveis pelo acompanhamento de duas escolas prioritárias selecio-

nadas neste estudo. Os supervisores que acompanharam a introdução do PAP nas outras duas escolas prioritárias se removeram para outra Diretoria de Ensino.

Foi realizada também a análise de documentos oficiais da SEESP, no período de 2012 a 2015, o que permitiu contextualizar a introdução do Plano de Ação Participativo na rede estadual de ensino paulista bem como outros documentos relacionados à administração da Pasta, desvelando aspectos importantes sobre o tema.

Para compreender as mudanças ocorridas na gestão da educação brasileira, em especial no Estado de São Paulo, é preciso pensar sobre o processo de reforma do aparelho do Estado, bem como das reformas educacionais. Tais reformas foram levadas a efeito na década de 1990.

A justificativa para o processo de reforma do Estado nos anos de 1990 era tornar o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo, permitir aos governos corrigir falhas de mercado, sem incorrer em falhas maiores (Bresser Pereira, 1999). Em função da introdução do gerencialismo no setor público, na Reforma do Estado brasileiro, sob a influência e os preceitos dos organismos internacionais, a gestão centrada na escola adquire centralidade, considerando as estratégias de modernização a ser implantadas e a busca da eficácia no sistema educativo.

Salerno (2006) ao discutir a concepção de administração, presente no sistema de ensino do Estado de São Paulo, em sua manifestação pelo planejamento, parte do princípio “de que um projeto de escola não se dissocia de um projeto de Estado [...] já que um projeto de educação só tem sentido se for parte de um projeto social de Estado, de um projeto coletivo” (p. 23). Nesta relação entre Estado e escola,

[...] o planejamento, como mediação para uma ação profissional, de competência política e técnica, não trata a escola como um universo fechado e isolado do contexto macrossocial, nem a condena à simples reprodução de determinismos, pois, se assim fosse, desprezaríamos a aparente rejeição de grande proporção dos profissionais no campo educacional, que se traduzem como focos de resistência diante da defesa pela neutralidade do planejamento e (ou) do caráter revolucionário

que se possa propagar como um fim em si mesmo. (SALERNO, 2006, p. 19).

Mediante a relação entre Estado e educação são estabelecidos os contornos próprios para a política educacional pensada para um sistema de ensino. Em um Estado inspirado pelo neoliberalismo as políticas públicas têm o propósito de manter as relações sociais estabelecidas. A intenção é tirar o caráter político do trabalho pedagógico na escola. Segundo Salerno (2006, p. 19) “o planejamento perde seu sentido se for visto como uma ferramenta sem o valor político agregado, pois, como trabalho humano, só tem sentido se produzir valor”. Em nome da modernização da gestão escolar, são utilizados na educação mecanismos de regulação e controle articulados com as normas dos organismos internacionais.

Adrião (2006) analisa a reforma do ensino paulista no período de 1995-1998, destacando os principais eixos desse processo e as medidas governamentais, bem como seu impacto na estrutura organizacional da rede estadual de ensino. Não se pode negar a relação da reforma na rede estadual paulista com as diretrizes de reforma do aparelho do Estado, considerando que elas são orientadas pelos valores da eficiência, da produtividade e da ênfase nos resultados. Afirma Adrião:

A Secretaria de Educação talvez tenha sido a esfera da administração estadual que, no período analisado, mais radicalmente levou adiante a pretensão de reforma no aparelho do Estado defendida por setores afinados com os remédios neoliberais apregoados pelos organismos de fomento internacional, presente no programa de governo de Mário Covas [...]

Em vista disso, muitas das estratégias adotadas para a “revolução na produtividade da educação” assemelham-se às proposições encontradas na proposta de administração gerencial no plano de reforma do Estado: uma definição precisa dos objetivos a serem perseguidos pelo administrador público em sua unidade; a garantia da autonomia para este administrador na gestão de todos os recursos que lhe forem propiciados; o controle ou cobrança dos resultados *a posteriori*; a introdução, quando possível, de mecanismos de concorrência interna; a descentralização e a diminuição dos níveis hierárquicos (BRASIL, 1995, *apud* ADRIÃO, 2006, p. 166).

Com efeito, a busca pela eficácia e eficiência na administração/gestão do sistema estadual de educação adquiriu centralidade, materializando-se na descentralização e municipalização do ensino, na bonificação por resultados, acompanhadas pela centralização do currículo e pela criação do IDESP como indicador padrão de desempenho de escolas e seus profissionais (MILITÃO, 2015).

Ao explicitar o atendimento prioritário às escolas cujos alunos não alcançaram os resultados esperados no SARESP<sup>3</sup>, pode-se explorar a relação entre a teoria do gerencialismo e a pesquisa sobre eficácia escolar colocada por BALL (2011, p.85):

*A pesquisa sobre eficácia escolar pode ser vista como tendo exercido papel crucial na elaboração de um esboço de reconceitualização da escola, no qual o discurso do gerenciamento funciona e tem cumprido sua parte em fornecer uma tecnologia de controle e de mensuração organizacional.*

O discurso oficial representado pela SEESP coloca em evidência o real significado das avaliações externas: ocupam função estratégica na gestão das políticas públicas e na melhoria da qualidade da educação. A função reservada à avaliação externa no núcleo das políticas educacionais paulistas tem como pressupostos a responsabilização e a consequência quando do não atendimento das metas estabelecidas.

Em relação à classificação das escolas, Pinha (2012, p. 51) aponta que “manifesta-se aqui o desvio da responsabilização do Estado sobre a qualidade do ensino, jogando para a escola a responsabilidade pelo seu desempenho por meio da divulgação de cores em decorrência dos resultados”.

O que interessou, aqui, foi trazer à discussão determinados aspectos que têm a ver com uma prática de planejamento escolar para resultados implementada no ano de 2012 na rede estadual de ensino paulista

3 O IDESP é o indicador que avalia a qualidade das escolas no estado de São Paulo. O IDESP é composto por dois critérios: o desempenho dos alunos nos exames de proficiência do SARESP (o quanto aprenderam) e o fluxo escolar (em quanto tempo aprenderam).

– Plano de Ação Participativo para Escolas. Verificou-se que um dos objetivos anunciados na instituição do SARESP, no ano de 1996, previa a necessidade de viabilizar a articulação dos resultados da avaliação com o planejamento escolar, a capacitação e o estabelecimento de metas para o projeto de cada escola. Da mesma maneira, há uma diretriz do Programa Educação Compromisso de São Paulo que aponta para a necessidade de priorizar o atendimento às escolas cujos alunos apresentem resultados escolares insatisfatórios, demonstrados por meio do SARESP, as escolas prioritárias.

Essa prática de planejamento está situada dentro de um sistema de ensino, com um instrumento padronizado de planejamento e gestão para resultados, em determinadas instituições escolares, num coletivo de pessoas no espaço em que se coloca.

Ao postular a autonomia das escolas e paradoxalmente consolidar um processo de avaliação externa dos sistemas de ensino a SEESP induziu as escolas à operacionalização de planos frente às metas definidas pelo governo.

Ganzeli (2002) afirma que a discussão sobre o processo de planejamento participativo das escolas passou a ter importância entre os teóricos que postulam a descentralização do sistema educacional como um meio para a democratização da gestão da educação e a conseqüente melhoria da qualidade do ensino. No entanto, para a garantia de um planejamento efetivamente participativo é necessário compreender o significado da escola e suas relações no sistema de educação bem como com a sociedade.

Paro (2016) afirma que ao estar de acordo que a participação da comunidade está subentendida numa gestão democrática, é preciso ter uma exatidão ao tratar do conceito de participação. Expõe uma preocupação com a participação nas decisões; no entanto, ele não exclui a importância da participação na execução; “mas também não a tem como fim e sim como meio, quando necessário, para a participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões” (PARO,

2016, p. 22). Ressalta, ainda, a importância de ter sempre evidente esse aspecto a fim de que não se aceite a participação na execução como fim em si mesmo, quer como substituto da participação nas decisões, quer como forma de encobrir a ausência desta última no processo.

Nas Considerações Finais, há uma reflexão sobre o conjunto da pesquisa, com o intuito de sintetizar os elementos que respondem aos objetivos formulados inicialmente para orientar a investigação em tela e um fechamento das ideias apontadas, que, por hora, poderá inspirar outras investigações e objetos correlatos.

## METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida sob a abordagem qualitativa, por considerar que os dados coletados são nomeados como “**qualitativos**, o que significa ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 16, **grifo dos autores**).

Os sujeitos envolvidos nesta pesquisa foram Diretores de Escola e Supervisores de Ensino, ambos efetivos, ou seja, nomeados por concurso público que aceitaram participar dessa pesquisa, com o devido consentimento livre e espontâneo, garantindo o sigilo sobre suas identidades.

“Cada vez mais se entende o fenômeno educacional como situado dentro de um contexto social, por sua vez, inserido em uma realidade histórica, que sofre toda uma série de determinações” (LÜDKE & ANDRÉ, 2013, p. 6). Destacaram que o desafio lançado à pesquisa educacional está certamente na tentativa de apreender essa realidade dinâmica e ao mesmo tempo complexa do seu objeto de estudo, em sua transformação histórica. Para captar essa realidade, foi utilizada para coletar os dados a análise documental e a entrevista semiestruturada.

Utilizou-se a análise documental tendo como objetivo conhecer de maneira profunda e sistemática o instrumento de gestão escolar implantado na Rede Estadual de Ensino Paulista no ano de 2012, o Plano de Ação

Participativo, bem como sua elaboração e execução, por meio da análise de documentos oficiais. Esta análise possibilitou a elucidação quanto à criação desse instrumento (a finalidade da sua existência, em que contexto ele apareceu e a que demandas ele pretendeu responder), como também proporcionou o conhecimento das diretrizes para a sua implantação nas escolas públicas do Estado de São Paulo, e o que se esperava dos Supervisores de Ensino e Diretores de Escola que iriam utilizar-se do Plano de Ação Participativo.

Os roteiros de entrevistas foram compostos por questões abertas, sendo respondidos por um grupo de gestores, num processo reflexivo das experiências vividas e (ou) testemunhadas em suas experiências profissionais. Grande parte das questões foi feita em comum, tanto para os Diretores de Escola quanto aos Supervisores. No entanto, há questões que foram feitas apenas para os Supervisores de Ensino, considerando o contexto de implantação e acompanhamento do PAP na rede estadual.

Os depoimentos orais foram imprescindíveis porque trouxeram à tona afirmações que elucidaram como os gestores envolvidos diretamente no Plano de Ação Participativo no ano de 2012 avaliaram a indução e a execução local desse instrumento.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na entrevista os Supervisores de Ensino foram questionados sobre a parceria entre da Secretaria de Educação e a Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo na materialização do Plano de Ação Participativo. Os Supervisores que participaram das orientações técnicas centralizadas na SEESP e foram então os articuladores do PAP na Diretoria de Ensino responderam que tomaram conhecimento por meio dos documentos que apresentaram essa iniciativa.

Apesar de a SEESP apontar que o Supervisor de Ensino seria o principal orientador e divulgador do PAP dentro da Rede de Ensino (SÃO PAULO, 2012) as respostas dos entrevistados apresentam uma posição antagô-

nica em relação à atuação desse profissional que tinha como foco central a melhoria da qualidade do ensino e do desempenho dos alunos (SÃO PAULO, 2012). Nas entrevistas, o Plano de Ação Participativo foi associado a um instrumento de planejamento escolar, o PDE Escola.

Contudo, pôde-se compreender que o recurso financeiro advindo do PDE Escola se constituiu em elemento motivador central para a elaboração do plano na plataforma do MEC enquanto o PAP não disponibilizava nenhum recurso financeiro. A ênfase se fixou no processo de planejamento para a aquisição de recursos entendidos como necessários, em detrimento de uma perspectiva mais democrática e de um processo mais reflexivo em torno das intencionalidades educativas. Segundo Silva (2001, p. 89) o PDE Escola se caracteriza como “um modelo de planejamento escolar unido a uma gestão gerencial, que se realiza fundamentalmente pelo planejamento estratégico e por modelos de gerenciamento exógenos a escola”.

Os depoimentos desse grupo de gestores entrevistados que associaram o PAP a um instrumento de planejamento indicam uma constante referência à primeira fase do ato de planejar que, segundo Ferreira (2003), é a preparação do plano, não mencionando durante as entrevistas as outras duas fases. Nesse contexto, foi colocada em questão a associação do PAP como instrumento de planejamento e gestão escolar considerando a expectativa da SEESP:

O percurso Diagnóstico-Planejamento-Ação-Acompanhamento-Avaliação deve ser periodicamente feito, já que mudanças de cenário podem implicar na proposição de novas ações. É importante frisar que a utilização desse instrumento deve ser vista como um processo que faça parte do cotidiano da escola e nunca como um evento esporádico realizado para cumprir uma obrigação formal. (SÃO PAULO, 2012, p. 27).

O instrumento denominado “Plano de Ação Participativo” foi concebido de modo exógeno, não partilhando conhecimentos com aqueles que iriam implementá-lo. Lançou-se uma prática intitulada participativa, porém estranha à cultura institucional do sistema e das escolas, que – pela

hierarquia – se submete às determinações da SEESP, com ausência de espaços dialógicos e de interlocução quando se trata de concepção de política educacional, restando à Diretoria de Ensino o acompanhamento para a garantia dos prazos impostos. Estes, visivelmente impraticáveis para a realização de um trabalho participativo.

Quando perguntado aos gestores se a exigência da SEESP para que as escolas prioritárias elaborassem o Plano de Ação Participativo interferiu na rotina das escolas, sete entrevistados responderam que o PAP interferiu de forma construtiva na rotina escolar.

Segundo os entrevistados o PAP interferiu de forma construtiva na rotina escolar das escolas prioritárias no ano de 2012, mesmo diante da obrigatoriedade imposta pela SEESP de se ter que elaborar um instrumento padronizado para todas as Unidades Escolares desconsiderando suas especificidades e do fato de que as escolas deveriam pensar somente sobre os problemas que estavam sob sua governabilidade. Mesmo diante da existência da proposta pedagógica houve a imposição de mecanismos que levavam à homogeneização das escolas e de suas práticas de planejamento e avaliação.

Como afirmaram Salvador, Palm e Porta (2013), o PAP não se resumiu ao instrumento em si, outros componentes foram projetados para colocá-lo em prática. Foi criado um sistema informatizado e uma estrutura de gestão do projeto que deveria orientar a elaboração do Plano de Ação Participativo pelas escolas prioritárias.

Segundo os autores, os painéis de acompanhamento de ações e de indicadores nesse sistema informatizado facilitavam a organização do trabalho escolar e o acompanhamento da execução das ações.

Ao perguntar aos gestores sobre a realização das fases de acompanhamento e execução do PAP no sistema informatizado, Diretores de Escola confirmaram que fizeram a digitação do Plano de Ação Participativo no sistema e conseguiram realizar parcialmente o acompanhamento da execução das ações levando em conta o que foi possível de executar. Esses gestores apontaram que num determinado período começaram a

aparecer alguns problemas que dificultaram a digitação do PAP no Portal GDAE e então deram continuidade no instrumento impresso.

Nas entrevistas os Diretores de Escola e Supervisores de Ensino foram questionados se, no ano de 2012, sabiam da existência de algum plano de tratamento para os problemas que não eram da governabilidade das escolas. Houve entrevistados que afirmaram ter expectativa quanto à resolução de problemas que não eram da governabilidade da escola, porém desconheciam a existência de um plano para dar tratamento a esses problemas.

Durante a entrevista os gestores evocaram problemas de estrutura da escola, da falta de professores, porque são problemas críticos que influenciam o próprio trabalho à vista dos resultados das Unidades Escolares pelas quais são responsáveis, mas que no limite desse planejamento estavam fora de sua governabilidade.

Salvador, Palm e Porta (2013) diante da limitação do PAP em se tratar os problemas críticos dentro da governabilidade da escola elucidaram que a SEESP resolveu não levar adiante a assinatura dos Termos de Compromissos entre o Secretário de Educação e os Dirigentes de Ensino e entre estes e os Diretores de Escolas. Cabe mencionar que esses termos integravam o “Projeto Contratualização de Resultados na Educação, fruto de uma parceria entre a Secretaria de Gestão Pública e a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo” (p. 04). No Termo de Compromisso entre a SEESP e as Diretorias de Ensino estariam enunciadas formalmente as ações com as quais a Secretaria deveria se comprometer para assim as Diretorias de Ensino terem condições de se empenhar no alcance das metas fixadas.

Mesmo a SEESP contando com Supervisores de Ensino e Diretores de escola, como sujeitos fundamentais na introdução de novos paradigmas de gestão dentro da escola, eles não foram indiferentes às condições institucionais ao alcance de resultados. Essa indiferença é uma forma de adaptação e manutenção dos discursos oficiais, marcada pelos preceitos do gerencialismo.

Quando perguntado aos entrevistados sobre a intencionalidade de dar continuidade no Plano de Ação Participativo nos anos de 2013 e 2014 todos os entrevistados demonstraram que tiveram intenção em dar continuidade ao trabalho iniciado no ano de 2012 com esse instrumento, porém a intenção não se concretizou.

Salvador, Palm e Porta (2013) afirmaram que a legitimidade e a compreensão do PAP não conseguiram ser plenamente asseguradas nas próprias instâncias da SEESP, causando preocupação ao núcleo gestor do projeto PAP. Havia uma busca contínua de consenso sobre o PAP entre os decisores estratégicos ligados ao gabinete da SEESP e suas coordenadorias.

Os gestores entrevistados se posicionaram favoráveis à continuidade do Plano de Ação Participativo no âmbito escolar, porém se a expectativa era a de que as escolas se apropriassem desse instrumento não haveria impedimento para sua continuidade localmente, mesmo assim foi se enfraquecendo e sendo abandonado segundo a fala dos entrevistados.

Assim como os Diretores entrevistados, os Supervisores de Ensino preferiram não tomar parte diante do enfraquecimento do Plano de Ação Participativo na sua Diretoria de Ensino. Cabe então interrogar a compreensão que esses agentes públicos têm quando o assunto é o desenvolvimento das práticas institucionais da escola, em diálogo com as políticas educacionais da SEESP. Diferentemente daqueles que governam, os Supervisores de Ensino e Diretores de Escola são agentes do Estado que permanecem em seus postos de trabalho e constroem uma visão de longa duração do conjunto das ações e da vida institucional.

A análise das respostas sobre a interação com o instrumento de planejamento e gestão escolar aponta para a existência de uma interação imposta e determinada devido à obrigatoriedade de elaborar o PAP.

Segundo Salvador, Palm e Porta (2013, p. 25) “o PAP foi definido como obrigatório para 1.203 escolas consideradas prioritárias frente a seus resultados no SARESP 2010, com a possibilidade de adesão aberta

a qualquer escola da rede”. No segundo semestre de 2011 o projeto foi estruturado e passou a ser implantado na

Rede Estadual de Ensino Paulista no ano de 2012. Coube às Diretorias de Ensino fazer com que todas as escolas passassem a fazer uso do Plano de Ação Participativo no mesmo ano à vista da melhoria da gestão educacional em direção a resultados (Salvador, Palm e Porta, 2013).

Nas entrevistas os gestores foram questionados sobre a relação entre a Proposta Pedagógica, o Plano de Gestão e o Plano de Ação Participativo. Cabe destacar que os entrevistados perceberam a relação entre esses documentos. Entretanto, há uma ausência de coerência entre as finalidades e características dos três documentos. Segundo Veiga (2003) autonomia e projeto político-pedagógico possuem um vínculo muito estreito:

*A autonomia possui o sentido sociopolítico e está voltada para o delineamento da identidade institucional. A identidade representa a substância de uma nova organização do trabalho pedagógico. A autonomia anula a dependência e assegura a definição de critérios para a vida escolar e acadêmica. (VEIGA, 2003, p. 277)*

Pode-se atribuir essa falta de clareza quanto às características da Proposta Pedagógica às iniciativas oficiais de descentralização, presentes nos programas de governo, que exigem da organização da escola um domínio de capacidades técnicas e gerenciais que trazem como consequência um esvaziamento do processo educativo voltado para as relações da escola com o contexto social.

Giglio afirma que diante do disposto nos Artigos 12 e 13 da LDB/1996 criou-se “uma responsabilidade formalmente partilhada” (2006, p. 39) porque envolve na elaboração da proposta pedagógica “desde os distintos níveis de governo até o espaço da escola e a atuação de cada docente”. Ressalta que, do ponto de vista legal, a materialização da Proposta Pedagógica traduz, oficialmente, a escola uma identidade própria, pois legitima que a escola é parte constituinte das políticas educacionais.

Segundo Giglio (2006) quando os profissionais da escola não assumem uma responsabilidade coletiva com o desenvolvimento institucional e quando os governos e a administração dos sistemas de ensino, à vista dos objetivos nacionais, insistem em impor políticas que recusam as necessidades e características locais das escolas, acabam se produzindo práticas essencialmente burocráticas.

Foram explorados também a compreensão e domínio da técnica e metodologia do planejamento estratégico e participativo pelos entrevistados. As respostas dos supervisores de ensino entrevistados revelaram que esses sujeitos não compreenderam a técnica e metodologia do planejamento estratégico e participativo, se utilizaram de argumentos vagos e pouco claros.

Diante do cronograma estipulado pela SEESP quanto aos prazos estabelecidos para a elaboração e execução do Plano de Ação Participativo não houve meios para assegurar um planejamento participativo no âmbito escolar. O discurso anunciado pela SEESP se tratava da importância de envolver a comunidade escolar para que eles se engajassem na resolução dos problemas críticos sob a governabilidade da própria escola e no alcance dos resultados – um planejamento por resultados. Para a SEESP o PAP seria “uma poderosa ferramenta de gestão” (SÃO PAULO, 2012a, p. 25) mesmo intitulado como Plano de Ação Participativo.

Ganzeli (s.d.) afirmou que o planejamento participativo no âmbito escolar vem ganhando relevância mediante a insistência dos sistemas de ensino pela descentralização como meio para a democratização da gestão da educação e a melhoria da qualidade do ensino. Segundo o autor para assegurar um planejamento efetivamente participativo é essencial compreender o significado da escola e suas relações no sistema de ensino a qual está integrada, bem como com a sociedade.

Ao proporcionarmos um espaço participativo no qual pais, alunos, professores, funcionários e especialistas expliquem a escola, estamos garantindo a ampliação da compreensão desses sobre a realidade escolar através do debate democrático. Posturas divergentes sobre os problemas da escola devem ser

discutidos dentro dos limites éticos, prevalecendo o respeito à diferença, possibilitando um diálogo que viabilize propostas coletivas para a melhoria da qualidade política, pedagógica e administrativa da escola. (GANZELI, s.d.)

Foi pedido para que os entrevistados emitissem sua opinião quanto ao alcance dos objetivos propostos pelo conjunto do governo à vista da elaboração e execução do PAP. O instrumento estava atrelado à incorporação de um modelo de gestão escolar vinculado a ferramentas e métodos de planejamento por resultados e o envolvimento da comunidade escolar, permitindo aos gestores de sistemas públicos de ensino a realizar inovações positivas no âmbito da gestão da escola que se traduzam no efetivo aumento da qualidade de ensino (SALVADOR, PALM & PORTA, 2013). Os entrevistados, na sua maioria, afirmaram que o PAP não atingiu os objetivos do governo.

O PAP foi empreendido no ano de 2012 sob um forte mecanismo de gerenciamento de ações com o objetivo de estimular uma nova forma de gestão capaz de cumprir metas e prazos, motivar e mobilizar atores envolvidos, alcançar resultados previamente estabelecidos, monitorar em tempo hábil qualquer problema que pudesse comprometer o andamento dos planos. E a escola não ficou fora desse modelo de gerenciamento. Isso a partir de uma perspectiva de um modelo de planejamento estratégico materializado em uma ferramenta disponibilizada às escolas públicas da rede estadual paulista que emprega um método de diagnóstico para sua construção: analisar os problemas que estão sob a governabilidade da escola.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização do Plano de Ação Participativo pelas escolas traz em sua essência a articulação de diversos esforços da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo com o propósito de difundir novos modelos e tecnologias de gestão escolar na perspectiva de torná-la mais eficaz. A metodologia do planejamento estratégico no PAP foi aperfeiçoada devido

à implantação de um sistema *online* de apoio à gestão escolar. Ao se criar, a partir do PAP, um sistema informatizado se passou a estabelecer um dispositivo de monitoramento da SEESP e Diretoria de Ensino sobre as escolas prioritárias. Compreendemos que este instrumento colocou em prática uma reconfiguração de gestão escolar induzida e monitorada pelo Estado *in loco* e a distância e, assim, os meios de fiscalização e coerção potencialmente vão se aprimorando.

Com a implementação do PAP percebemos que a SEESP assumiu um papel secundário intencionalmente ao estabelecer que caberia às próprias escolas realizar um diagnóstico de problemas críticos dentro da sua governabilidade e, a partir daí, construir um plano de ação para superar cada um desses problemas. Como assumiram os idealizadores do instrumento, a iniciativa da SEESP era bem ousada mas restrita, pois excluía os problemas fora da governabilidade da escola - os problemas que mais afetam as escolas públicas.

Cabe mencionar outro efeito da implementação do PAP acerca do estabelecimento de diretrizes sobre o diagnóstico dos problemas: a introdução e (ou) revisão de conceitos. A introdução do conceito de governabilidade foi notada por um diretor de escola que assumiu ter se apropriado dele no cotidiano escolar. O gerencialismo cooperou, e muito, para a introdução de conceitos e práticas que influenciam fortemente a cultura das instituições de ensino.

Mas pode-se presumir que reside algo mais sobre os problemas que não estão sobre a governabilidade da escola para além das condições estruturais e organizacionais do sistema educacional e que causam angústias às escolas públicas: a precariedade instituída no ambiente social e cultural dos estudantes, a profissionalização docente e as próprias normatizações legais nas esferas federal e estadual que muitas vezes não se coadunam com as especificidades regionais e locais.

O Plano de Ação Participativo não conseguiu se consolidar como um processo de planejamento participativo. A expectativa de participação que foi apontada como desejável (porém não imprescindível) acabou

sacrificada pela ausência de uma cultura de participação nas escolas somada ao cronograma estipulado pela SEESP que declaradamente não reservou tempo para a articulação interna dos profissionais e comunidade nas escolas. Mesmo que identificadas que as forças estão no trabalho com a comunidade foi revelada nas entrevistas a dificuldade de envolver a comunidade nas discussões sobre o que era o Plano de Ação Participativo, sobre quais suas consequências e o que de fato ele representava. Ainda que timidamente foram apontadas algumas tentativas de envolver a comunidade escolar buscando atender ao anunciado pela SEESP nos documentos oficiais. Os gestores reconheceram que a efetiva participação da comunidade escolar se concretizará mediante a construção de sentido e vínculo.

O PAP como ferramenta de planejamento estratégico centralizava informações e decisões da escola, porém concomitantemente o retorno era focalizado na execução das tarefas dentro dos prazos estabelecidos na tentativa da Diretoria de Ensino manter sob controle as tarefas executadas ou não. Cabe mencionar que esses aspectos são inerentes a uma administração pública gerencial e se contrapõem aos pressupostos de uma gestão democrática, contudo, passam sem ser notados, salvos pelo discurso da gestão compartilhada e da autonomia da escola.

Numa gestão democrática, todos os que estão engajados diretamente com o processo educativo integram o processo de tomada de decisões que se iniciaria logo com a elaboração da proposta pedagógica, para ser o ponto de partida na elaboração de planos à luz das diretrizes apontadas nessa proposta. Entretanto, essa premissa não foi observada nas entrevistas.

Ficou evidente que os gestores, sujeitos da pesquisa, não se apropriaram do instrumento de planejamento e gestão escolar nem tecnicamente e nem politicamente, uma vez que não foi dada continuidade ao Plano de Ação Participativo, mesmo reconhecendo potencialidades para direcionar o trabalho no âmbito da escola e extrapolar a compreensão e a superação sobre seus problemas, na medida em que ao identificar o que

era de sua governabilidade tinha clareza do que não estava sob sua governabilidade e os impedia de avançar nas soluções possíveis e desejáveis.

Diante da não apropriação do Plano de Ação Participativo como instrumento de planejamento a ser agregado à cultura escolar, supervisores de ensino e diretores de escola justificaram a descontinuidade do PAP devido à ausência de acompanhamento exógeno tanto à escola quanto à Diretoria de Ensino. O que justificaria essa necessidade de se ter um acompanhamento “de fora”? Uma hipótese seria a falta de pertencimentos com a política educacional, pois é como se estivessem executando ordens considerando a ausência de autoria no trabalho – seja na Diretoria de Ensino ou na escola. A ausência de pertencimento favorece o distanciamento, leva à falta de compromisso sobre as práticas implementadas e não contribuiu para a mobilização desses agentes do Estado em favor de uma educação pública de qualidade traduzida na produção de políticas educativas locais de modo complementar às políticas do sistema de ensino.

Em síntese, a análise dos dados empíricos coletados por meio das entrevistas e análise dos documentos oficiais que subsidiaram a elaboração do Plano de Ação Participativo nos proporcionou compreender o modo como esse instrumento foi induzido e executado e a avaliação dos gestores locais acerca desse processo. É possível afirmar que a autonomia e a flexibilidade foram apenas aparentes no PAP, pois o sistema de ensino se incumbiu de decidir, em grande parte, a realização do diagnóstico e do plano em geral, já que as dimensões e os focos de análise foram definidos previamente pelos órgãos centrais. A autonomia nesse contexto implicava maior responsabilidade dos envolvidos frente ao trabalho, em contrapartida as pessoas entrevistadas tendem a reproduzir uma cultura de obediência à SEESP – aceitação desse modelo de controle e poder.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do estado. São Paulo: Xamã, 2006.

BALL, Stephen J. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In: BALL, Stephen J MAINARDES, Jefferson. (Orgs.) **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 78-99.

BALL, Stephen J. **Profissionalismo, gerencialismo e performatividade**. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, 1998, nº 45, p.49-95. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>>. Acesso em:12 jul. 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Keven (orgs.) **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 3.ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 21-38. Disponível em <[http://www.vdl.ufc.br/solar/aula\\_link/bagp/Q\\_a\\_Z/ST\\_VI\\_TCC\\_Gestao\\_Governamental/aula\\_01/imagens/04/texto\\_da\\_aula\\_01.pdf](http://www.vdl.ufc.br/solar/aula_link/bagp/Q_a_Z/ST_VI_TCC_Gestao_Governamental/aula_01/imagens/04/texto_da_aula_01.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2016.

BODGAN, Robert. BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Trad.: Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Portugal: Porto Editora, 2013.

GANZELI, Pedro. O processo de planejamento participativo da unidade escolar. [http://portal.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/polit\\_gest/edi1\\_artigopedroganzeli.pdf](http://portal.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/polit_gest/edi1_artigopedroganzeli.pdf) Acesso em 05 julho 2016

GIGLIO, Célia Maria Benedicto. **Projetos pedagógicos: utopias para fazer caminhar**. Revista Educação: Teoria e Prática. (UNESP/Rio Claro). V. 15, n. 27, jul.-dez. 2006, p.37-49.

LÜDKE, Menga. ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2.ed.. Rio de Janeiro: E.P.U., 2013.

MILITÃO, Andréia Nunes. **A complexidade da administração/gestão escolar: limites e possibilidades**. Tese (Doutorado). Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP/Campus de Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2015.

PALM, Lia. PORTA, Rogério Haucke. SALVADOR, Leandro. **Plano de ação participativo para escolas (PAP): desafios e perspectivas para implementação de um**

instrumento de planejamento e gestão escolar na rede estadual de São Paulo. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF, Centro de Convenções Ulisses Guimarães, 16-18 abril 2013.

PALM, Lia. PORTA, Rogério Haucke. SANTOS, Tarcila Peres. **Gestão por resultados no governo do estado de São Paulo: avanços e gargalos no desenvolvimento das iniciativas.** VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF, Centro de Convenções Ulisses Guimarães, 26-28 maio 2015.

PARO, Vitor Henrique Paro. **Gestão democrática da escola pública.** 4. ed.. São Paulo: Cortez, 2016.

PAULA, Daniela Aparecida Guedes de. **Prática de Planejamento Escolar na Rede Estadual Paulista de Ensino: O Plano de Ação Participativo para Escolas (PAP)** / Daniela Aparecida Guedes de Paula – Guarulhos, 2017. 158 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Paulo - Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2017.

PINHA, Maria Luiza de Sousa. **Avaliação Institucional na escola pública de educação básica: possibilidades para aprimoramento da gestão escolar.** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Oeste Paulista – Unoeste. Presidente Prudente/São Paulo, 2012.

SALERNO, Soraia Chafic El Kfourí. **Administração gerencial ou gestão administrativa? Foco no planejamento educacional.** Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas: Faculdade de Educação. Campinas: 2006.

SILVA, Domingos Pereira da. **Planejamento e gestão escolar: concepções e implicações.** Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Departamento de Educação. Goiânia, 2011.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória?** Cadernos Cedes, Campinas, v. 23, n. 61, p. 267-281, dezembro, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a02v2361.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2016.