

# A gestão de um sistema de ensino recontextualizada a partir do planejamento estratégico participativo

## *The management of a teaching system recontextualized from participatory strategic planning*

Eliete Aparecida de Godoy<sup>1</sup>  
Alessandra Rodrigues de Almeida<sup>2</sup>

### Resumo

Desde o final do século XX, muito se tem escrito sobre o fenômeno da gestão democrática da escola, que ganhou forma pela primeira vez no Brasil com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Usualmente, a gestão democrática e participativa tem focado a participação de pais, comunidade, professores e estudantes na vida administrativa da escola e na discussão e elaboração coletiva do Projeto Político Pedagógico, porém ainda é pouco explorada pelos sistemas de ensino. Neste texto, apresentamos um relato de experiência e discutimos o Planejamento Estratégico Participativo como elemento essencial de estruturação da gestão democrática no âmbito do sistema educacional e também das escolas, bem como alguns de seus resultados. Apoiadas em autores como Boaventura S. Santos e Leonardo Avritzer, Heloísa Lück, Carlos Matus, Djalma P. R. Oliveira, Sofia L. Vieira, Vitor H. Paro, Moacir Gadotti e Gilnei L. Moura, as autoras, por meio deste texto, pretendem contribuir para o debate da gestão democrática na educação pública. O processo de recontextualização da gestão educacional demonstrou que atividades como a reorganização das estruturas administrativas e práticas participativas trazem maior envolvimento dos atores, avaliação e discussão dos problemas e desafios vivenciados, o que permite a visibilidade de aspectos relevantes para implementação das políticas educacionais locais.

**Palavras-chave:** Gestão democrática. Planejamento estratégico. Planejamento participativo. Políticas educacionais.

### Abstract

*Since the end of the twentieth century, much has been written on democratic management of schools, which was first introduced in Brazil by the 1988 Federal Constitution and the 1996 National Education Guidelines. Participatory democratic management normally focuses on the participation of parents, community, teachers and students in the administrative life of the school as well as in the collective discussion and preparation of the Political Pedagogical Project,*

---

<sup>1</sup> Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Faculdade de Educação. Rod. Dom Pedro I, Km 136, Parque das Universidades, 13086-900, Campinas, SP, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: E.A. GODOY. Email: <elietep.godoy@gmail.com>.

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Ensino de Ciências e Matemática. Campinas, SP, Brasil.

*although it is undervalued by the teaching systems. In this paper, we present an experience report and discuss the Participatory Strategic Planning as the main structuring component of democratic management within the educational system and schools, as well some of the results obtained. The theoretical framework was based on the studies of Boaventura S. Santos e Leonardo Avritzer, Heloísa Lück, Carlos Matus, Djalma P. R. Oliveira, Sofia L. Vieira, Vitor H. Paro, Moacir Gadotti and Gilnei L. Moura. The aim of the study is to contribute to the debate about democratic management in public education. The process of recontextualization of educational management indicates that activities such as the reorganization of administrative structures and participatory practices can involve the active participation of individuals when assessing and discussing everyday challenges, which makes relevant features for the implementation of local educational policies more visible.*

**Keywords:** *Democratic management. Strategic planning. Participatory planning. Educational policies.*

## Introdução

Desde o final do século XX até nossos dias, muito se tem discutido, pesquisado e escrito sobre o fenômeno da gestão democrática da escola. Nacionalmente, essa luta ganhou força com a Constituição Federal de 1988, (Brasil, 1988) e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, (Brasil, 1996), que aprovou a gestão democrática do ensino público como princípio de Educação Nacional. Usualmente, a abordagem de gestão democrática e participativa assim como as práticas delas decorrentes têm focado sua atenção na participação de pais, comunidade, professores e estudantes na vida administrativa das escolas e na discussão e elaboração coletiva dos Projetos Político-Pedagógicos. No entanto, ainda é pouco explorada no âmbito dos sistemas de ensino, que são os articuladores e gestores das redes de escolas que se querem participativas.

A teorização ou os estudos científicos sobre as políticas educacionais, mais precisamente nos sistemas de ensino, fazem pouca ou nenhuma referência ao seu papel indutor e/ou freador dos processos democráticos das escolas e não revelam interesse de discussão sobre a ação do planejamento estratégico participativo como estratégia política que pode promover impactos relevantes para a consecução do projeto democrático da gestão educacional. Das escolas espera-se e define-se como ação estratégica a participação democrática no processo de gestão, porém entendemos ser unilateral tal perspectiva quando não se considera a gestão dos

sistemas de ensino de forma consonante a essa expectativa dirigida à escola.

Importa até mesmo observar que essa perspectiva unilateral da gestão democrática, centrada somente nas escolas como unidade, não contribui para avanços na busca da gestão democrática na medida em que se desconsidera o contexto sociopolítico em que as escolas se inserem e do qual dependem. A gestão democrática e participativa das escolas se inscreve em um contexto político mais amplo de compartilhamento de responsabilidades de uma rede ou sistema de ensino do qual faz parte.

Apesar da existência da indicação legal e da demanda da sociedade atual para o respeito às diretrizes e implementação de práticas democráticas na educação, as escolas ainda necessitam de autonomia que lhes garanta atender de forma rápida as demandas locais.

A organização dos sistemas de ensino que buscam responder a essas demandas de acordo com suas especificidades ainda possuem tendências burocráticas e centralizadoras, e a política vigente na cultura da gestão dos sistemas de ensino não possibilita a participação efetiva dos diferentes atores que fazem a educação em uma rede de ensino. Essas situações podem ocorrer devido a duas questões: de um lado, muitas vezes, está o poder autoritário do gestor/dirigente que acredita que ele é quem sabe e deve prescrever normas e procedimentos a serem cumpridos, por outro, a não participação efetiva da sociedade por considerar que a alguém foi delegada

a responsabilidade de resolver os problemas e tomar decisão. Isso ocorre porque a compreensão do significado de participação nem sempre é clara nem para um lado e nem para o outro.

A gestão democrática na educação pressupõe que, além da vivência de atividades voltadas para organização da escola, o sistema de ensino também seja pensado e estruturado com base nos princípios democráticos. Dessa forma, entendemos que a gestão democrática dos sistemas de ensino deve ter como foco a organização técnica, política e pedagógica como um recurso para a participação daqueles que o integram. Assim, destacamos o papel político e estratégico que a gestão de um sistema de ensino possui na tradução das políticas educacionais em práticas.

Considerando o exposto, entendemos que os textos propostos como política oficial para a gestão democrática na educação presentes na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996, ainda não correspondem à prática real desses princípios e carecem de impulso para sua consecução. Ao vivenciarmos a experiência na gestão de um sistema de ensino, vislumbramos tratar-se de uma discussão inserida no campo da gestão da educação pública, na elaboração e implementação de políticas de fortalecimento da gestão democrática das escolas, que derivam do contato com a experiência relatada.

A recontextualização da gestão educacional por meio do planejamento estratégico demonstrou que as políticas públicas de educação incluem atividades de reorganização das estruturas administrativas e das práticas participativas que compreendem maior envolvimento dos atores, avaliação e discussão dos problemas e desafios vivenciados, o que permite ter a visibilidade quanto a aspectos relevantes para implementação das políticas educacionais locais.

Neste texto, compreendemos que os atores são os membros dos grupos que integram o sistema e todo o procedimento das políticas públicas, desde a problematização do contexto até a execução das ações planejadas. Podemos destacar basicamente dois

tipos de atores: aqueles que exercem funções públicas e mobilizam os recursos associados a essas funções, os servidores públicos, que atuam no segmento burocrático, e os privados, provenientes da sociedade civil (Rua, 2009).

Daí a perspectiva de discutirmos o contexto da estratégia política na gestão dos sistemas de ensino. A identificação e a consecução de um conjunto de atividades sociais e políticas levado a termo pelos gestores, com vistas a lidar com um processo democrático e participativo que rompa com a perspectiva unilateral da gestão das unidades escolares e ainda amplie a compreensão da vivência participativa para atingir objetivos apoiados em princípios democráticos que requerem o desenvolvimento das capacidades técnica e política, são necessárias para tornar o processo educacional democrático factível e incorporado ao sistema de ensino nos diferentes níveis, envolvendo as unidades escolares.

### **Democracia e participação**

A democracia participativa referenciada neste trabalho fundamenta-se nas ideias de Santos e Avritzer (2005, p.50), que dão vida ao conceito a partir de uma concepção contra-hegemônica à concepção liberal. Fazemos essa opção pelo fato de que a experiência aqui discutida baseia-se em um expressivo investimento na estruturação de uma política de educação com o objetivo de resgatar a dimensão pública e cidadã da educação no município.

Santos e Avritzer, no livro *"Democratizar a Democracia"*, fazem uma discussão relativa ao debate democrático a partir de uma análise ao contexto do século XX, indicando ter sido nesse período que a democracia assume um lugar central no campo político, o que caracterizou esse século como de intensa disputa em torno do significado da questão democrática (Santos & Avritzer, 2005).

Nessa mesma obra, os autores supracitados apontam que, em um primeiro momento, o debate tomou forma a partir do que chamam de "o campo da deseabilidade" da democracia como forma de

governo que veio se consolidando em um modelo de concepção hegemônica, a qual considera a democracia como prática restritiva de legitimação de governos, o que reflete sempre na restrição das maneiras de participação em todos os níveis de gestão.

Além da dimensão sociológica do debate democrático defendido pelos mesmos autores, podemos acrescentar que a gestão democrática no contexto educacional é um dos temas mais discutidos entre os estudiosos. Aqui destacamos Gadotti (1992); Paro (2002); Vieira (2006) dentre outros. A discussão desenvolvida por esses autores destaca o importante desafio na operacionalização das políticas de educação. Eles defendem que, na perspectiva democrática, a gestão de um sistema público e descentralizado de ensino deve buscar entender a gestão do conjunto de escolas na formulação das políticas locais.

Acrescenta-se a essas discussões que a participação democrática se constitui no jogo das relações sociais que se dão em um contexto, na qual se correlacionam a divisão social do trabalho e a distribuição social do conhecimento e do poder, especificando-se responsabilidades e comprometermos no nível das relações demarcadas no espaço/tempo. Esse novo paradigma de relações indica a crescente necessidade de promover aos atores envolvidos maior clareza de que são, ao mesmo tempo, autores e objetos das políticas educacionais, as quais devem estar em permanente debate, reflexão, problematização, estudo, aplicação, avaliação e reformulação, em função das próprias mudanças sociais e institucionais.

Respalçadas nos estudos e pela experiência vivenciada durante os onze anos de gestão em uma rede municipal de educação, entendemos que a gestão democrática e participativa do ensino é, portanto, atitude e método. Compreendemos ainda que a atitude democrática é necessária, mas não é suficiente, pois precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da participação. E ainda, considerando que um sistema de ensino possui diversas instâncias de decisão e distintos graus de autonomia, a atitude

democrática é também um aprendizado que demanda tempo, atenção e trabalho.

### Gestão e planejamento estratégico

Segundo Oliveira (1998), o conceito de gestão estratégica remete a um modelo que incorpora os princípios de pensamento e ferramentas do planejamento, desenvolvimento e controle estratégicos e sua aplicação nos diversos subsistemas que compõem o sistema administrativo de uma organização. O referido autor descreve três fases do processo de gestão estratégica nas organizações, conforme exposto a seguir.

A primeira refere-se ao planejamento estratégico, que se desdobra em outras quatro subfases: (a) diagnósticos estratégicos, análises internas e externas; (b) determinação do objetivo fundamental da organização; (c) determinação dos objetivos, metas, estratégias, políticas e projetos; (d) definição do acompanhamento e da avaliação. A segunda fase é a do desenvolvimento estratégico e consiste em converter as definições em ações concretas na busca de resultados e pressupõe uma mudança organizacional para incorporação de novos papéis, nova estrutura e novas relações. A terceira fase refere-se ao processo de avaliação periódica do grau de consecução do projeto e possibilita a geração de informações úteis para as duas fases anteriores, permitindo o aprimoramento das ações prescritas e praticadas, o que viabiliza o melhoramento contínuo dos processos.

Na área pública, o planejamento está sujeito às prescrições constitucionais e legais. O modelo e a abordagem adotada têm avançado na perspectiva de Matus (1997), o que nos leva à compreensão de que o planejamento político inclui a capacidade de conceber, operacionalizar, fazer opção a partir de um conjunto de valores e conhecimentos dos atores envolvidos. Além disso, inclui a capacidade mediadora da opção ideológica e prescritiva que revela o compromisso social e os diferentes interesses e expectativas quanto aos resultados, considerando a dimensão política e subjacentes na consecução desses resultados.

Como diferencial da gestão estratégica gerencial de uma empresa, as políticas públicas devem representar as diretrizes estabelecidas por toda a sociedade e demarcam normalmente um tempo técnico para que sejam atingidas e precisam ser articuladas ao tempo político da gestão. Nesse sentido, a perspectiva estratégica contribui com o alinhamento de esforços em prol dessas diretrizes, materializando-se na atuação de cada um dos atores do sistema educacional.

Complementando tal entendimento, destacamos a consideração de Lück *et al.* (2005) de que “a adoção do planejamento estratégico foi a resposta encontrada pelos sistemas educacionais por todo o mundo na busca da concretização da gestão democrática” (Lück *et al.*, 2005, p.16). Portanto, como o planejamento estratégico corresponde ao processo pelo qual uma coletividade estabelece uma opção e um compromisso por transformar uma realidade, tornando-a mais significativa socialmente, pela adoção de novas formas de agir numa perspectiva de largo alcance, sua efetivação não pode deixar de se assentar na metodologia participativa delineada na literatura sobre planejamento participativo (Lück *et al.*, 2005).

Ao aprofundarmos as discussões sobre o planejamento, retomamos a perspectiva discutida por Matus (1997) sobre o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que preconiza que os planos políticos não podem ser elaborados como se o planejador fosse o único ator envolvido nas diferentes áreas da gestão, ignorando os demais envolvidos ou predizendo seus comportamentos.

O modelo de planejamento estratégico de Matus (1997), também conhecido por planejamento situacional ou planificação situacional, muito difundido a partir da década de 1990, consiste em um planejamento dirigido à área pública, e surgiu como uma oposição ao planejamento com bases na escola clássica de administração e gestão empresarial, pois, na gestão pública, de acordo com a perspectiva do autor, é necessário considerar ao menos três tipos de restrições: as de recursos de poder político, as de recursos econômicos e as de capacidades organizativas e institucionais.

Verifica-se, nessa abordagem de Matus, a consideração do aspecto político do planejamento estratégico, que o define como um meio, e não um fim em si mesmo, voltado para a ação estratégica; trata-se de um processo que, além de envolver o pensar, envolve o fazer, isto é, a ação.

Ampliando essa perspectiva, Moura (1997, p.28) evidencia a importância de que o planejamento participativo seja um instrumento de apoio ao desenvolvimento da política pública que contribua para responder às seguintes questões: “(a) como conciliar os objetivos presumidamente técnicos do planejamento com os interesses das comunidades e populações atingidas? (b) como assegurar a participação e representação política dos beneficiários?”.

Para pautar as discussões aqui propostas, optamos basicamente pelo foco que recai sobre a análise de ações desenvolvidas com o instrumental do planejamento estratégico.

### **O processo de recontextualização da gestão educacional por meio do planejamento estratégico**

Este artigo apresenta resultados de uma experiência vivenciada pelas pesquisadoras na gestão de uma rede municipal de ensino num período de onze anos, e descreve de forma qualitativa o desenvolvimento do planejamento estratégico e participativo como ferramenta de gestão pública na educação.

Nessa perspectiva, o estudo apresentado pautou-se nas informações e registros das próprias pesquisadoras que, como indicado, implantaram o planejamento estratégico como ferramenta de gestão de modo democrático e participativo. Destaca ainda a construção de um processo de gestão democrática e participativa de um sistema de ensino a partir das oportunidades identificadas, tanto para obtenção de resultados práticos, quanto para aprendizagem dos atores envolvidos.

O relato descreve o processo de gestão e os mecanismos do planejamento estratégico e da

participação, tendo como fonte de informação fatos da experiência desenvolvida e analisada a partir do olhar das pesquisadoras, com base em registros de encontros realizados com equipe técnica da secretaria, diretores e coordenadores de escolas, materiais destinados à orientação das ações e também registros de organização de trabalho.

Acreditamos que é importante enfatizar que o presente estudo é respaldado em princípios éticos na medida em que as informantes dos dados são as próprias autoras.

### A rede municipal estudada

A partir do exposto, consideramos importante também descrever, ainda que sucintamente, algumas informações sobre o contexto de realização do presente estudo. A rede municipal estudada se localiza em uma cidade do interior de São Paulo que possui aproximadamente sessenta e cinco mil habitantes. Essa rede de educação tem sob sua responsabilidade as instituições de ensino municipais de educação básica e privadas de educação infantil, no que se refere ao credenciamento e supervisão, e conta com órgãos administrativos e normativos.

Até o ano de 2011, o sistema municipal possuía como estrutura organizacional a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, a Supervisão Escolar e o Departamento de Transportes e de Alimentação Escolar vinculados ao gabinete da Secretária de Educação. A rede municipal de ensino contava nesse período com quatro Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI): nove Centros Integrados Municipais de Educação Infantil (CIMEI), integrando creches e pré-escolas; onze Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) - sendo que algumas delas também atendiam educação infantil -, um Centro Municipal de Educação Supletiva (CEMES) e um Centro Comunitário que atendia crianças no contraturno escolar. Até o final de 2011, essas vinte e seis Unidades Escolares (UE) atenderam aproximadamente 4 660 alunos. A rede municipal possuía aproximadamente 312 professores que atuavam nas escolas citadas

<<http://gesole.org/cultiveduca/>>. As escolas possuem em seu quadro de profissionais diretores de escola e coordenadores pedagógicos; em algumas unidades, com maior número de turmas de alunos, há também profissionais de vice-direção.

Para melhor caracterizar os resultados obtidos, mediante a análise da experiência relatada, destacamos a estrutura lógica desenhada a partir de alguns dos elementos constitutivos do planejamento estratégico participativo orientado por objetivos, fundamentados nas três fases da gestão estratégica nas organizações (Oliveira, 1998).

A seguir, apresentamos um diagrama sobre as fases do planejamento estratégico participativo desenvolvido (Figura 1).

As ações desenvolvidas durante o processo de gestão na rede estudada são apresentadas pelo diagrama a partir da releitura das fases do processo de gestão estratégica apresentadas por Oliveira (1999). No diagrama (Figura 1), destacamos no centro da figura o modelo de gestão participativa por meio do planejamento estratégico que articula três fases do processo.



**Figura 1.** Fases das ações de planejamento colocadas em prática democraticamente.

Fonte: Elaborada pelas autoras (2015).

Nota: SME: Secretaria Municipal de Educação.

O processo inicia-se na primeira fase, representada pela cor laranja do diagrama, e refere-se ao planejamento estratégico organizado em subfases. Na sequência, indica-se a segunda fase com a cor verde, destacando o desenvolvimento das ações estratégicas; e a terceira fase é apresentada pela cor azul, retratando o processo de acompanhamento e avaliação.

A primeira fase referente ao planejamento estratégico problematizou o contexto a partir de demandas espontâneas recebidas pela gestão por diferentes meios como telefonemas, e-mails, reuniões agendadas, entre outras, provenientes de gestores, professores, familiares de alunos, servidores públicos, conselhos e população em geral. Essas demandas caracterizavam pedidos particulares, sugestões diversas e queixas. Ao analisar essas informações, percebíamos a superficialidade do conhecimento e entendimento da realidade e de regras que organizam o sistema de ensino, bem como revelavam a fragilidade da Secretaria Municipal de Educação (SME) em organizar, divulgar e cumprir diretrizes e normas necessárias ao bom funcionamento da rede.

A partir dessa situação, começamos a organizar procedimentos que compuseram um fluxo sistematizado de informações que contribuíram para a problematização do contexto; essa ação envolveu os diferentes atores que integravam a educação no município. Para tanto, constituímos diferentes momentos e espaços institucionais, como reuniões de e entre equipes, encontros de gestão, reuniões dos diferentes conselhos, organização de Grupos de Trabalho (GT), com o intuito de dialogar a fim de aprofundar o conhecimento sobre a realidade, discutir a proposta para a educação municipal e fundamentar as demandas apresentadas. Cabe evidenciar que os encontros e as reuniões eram realizados periodicamente, a partir de uma agenda comum acordada coletivamente e em horário de trabalho com o intuito de incentivar e favorecer a participação.

Na sequência, tendo como referência a segunda subfase do ciclo das ações de planejamento, definiram-se objetivos, metas, estratégias e prioridades a partir de elaboração de indicadores, como:

atendimento de alunos nos diferentes níveis de ensino, análise orçamentária e das possibilidades de investimentos, condições da rede física, situação funcional dos servidores, entre outros, como produto do processo de abertura para o diálogo. Esse planejamento contribuiu para alinhamento de metas, objetivos e procedimentos das escolas em consonância com os princípios do sistema de ensino e as disposições legais.

As formas de acompanhamento e avaliação das metas e dos objetivos traçados nessa subfase do planejamento foram realizadas a partir de processos formativos dos profissionais da educação e da comunidade escolar, que concretizaram as ações da terceira subfase.

Essas ações se estruturaram também a partir da problematização da realidade e constituíram-se como elementos para a elaboração de um programa de formação continuada sobre política e planejamento. Foram organizadas diferentes ações formativas envolvendo diversos públicos, como a equipe gestora da SME, supervisores pedagógicos, gestores e coordenadores de escola, representantes dos diferentes conselhos municipais e representação de professores. Esses momentos formativos tiveram como objetivos aprofundar os conhecimentos sobre o planejamento estratégico participativo para além das questões técnico-pedagógicas, acrescentando a dimensão política como importante para análise de situações e tomadas de decisão e o estudo de formas de acompanhamento e avaliação das metas e ações. Destacamos, também, como um importante processo formativo que compôs o modelo inovador da prática de gestão, a criação do Fórum de Gestão Participativa, que contemplava as representações funcionais e pedagógicas relativas à rede de ensino.

Ressaltamos que a formação e a introdução das práticas inovadoras de gestão do sistema ocorreram de modo simultâneo: a reflexão e a ação foram se complementando ao longo do tempo. O processo de formação permitiu introduzir na prática os mecanismos do planejamento estratégico, possibilitando a instrumentalização dos participantes para identificar as causas dos problemas, estabelecer indicadores e

definir ações prioritárias para minimizá-los, superá-los e/ou resolvê-los.

O desenvolvimento estratégico propriamente dito, que constituiu a segunda fase de ações do planejamento, teve como foco uma prática inovadora de gestão que envolveu profissionais da SME, supervisores pedagógicos, gestores e coordenadores de escola e representante dos conselhos. Nas escolas, o planejamento era realizado entre supervisores pedagógicos, gestores e coordenadores, professores, profissionais de apoio e conselheiros escolares.

As discussões e os encaminhamentos dos encontros eram sistematizados em planos de ações que contribuíram para o planejamento geral da SME. Qualquer decisão que influenciava as escolas e o sistema de ensino era discutida à exaustão até que se esgotassem as dúvidas e se chegasse a um consenso. Esse modelo de trabalho pautou as discussões tanto no âmbito do SME, quanto dos Conselhos e das Escolas. Essa prática de gestão fortaleceu a relação institucional SME/UE e articulou o princípio democrático e participativo da proposta aqui descrita.

A avaliação periódica dos programas e políticas educacionais definiu a terceira fase do planejamento estratégico na rede de ensino estudada. O caminho definido para legitimar o acompanhamento e a avaliação dos programas e políticas foi a realização da I Conferência Municipal de Educação, que foi precedida de 15 pré-conferências realizadas em oito diferentes regiões do município. Essa conferência teve como objetivo contribuir para o processo coletivo de discussão, acompanhamento e elaboração do Plano Municipal de Educação de forma mais abrangente na comunidade. A partir dos dados obtidos nas pré-conferências e das discussões desenvolvidas durante a conferência, elaborou-se o primeiro Plano Municipal de Educação, que estabeleceu metas para os planos de ações articuladas pelo sistema e o respectivo monitoramento e avaliação. Esse documento definiu a política educacional para a rede municipal para o período de dez anos.

Em termos de prática de inovação em gestão, evidenciamos também a realização de outras duas

Conferências Municipais de Educação, que foram precedidas de pré-conferências realizadas em todo o município, articuladas pelas unidades escolares. Esses eventos oficializaram os processos de monitoramento e a avaliação da política de educação e da sua implantação a partir do Plano Municipal.

Uma ação que consideramos relevante e que permeou todo o processo de planejamento estratégico e participativo nas três fases foi a implantação da avaliação institucional nas unidades escolares. Esse processo representou a articulação entre o planejamento, a formação e a prática de gestão. Para sua implementação, foram realizadas discussões ampliadas com a rede e a formação de grupos participativos para elaboração de instrumentos e métodos de coleta de informações que compuseram a avaliação institucional. Em seu momento inicial, esse processo foi denominado "autoavaliação da escola", e foi entendido como um "olhar" da instituição sobre si mesma, como um elemento fundamental para tomada de consciência das pessoas que faziam parte da instituição, com a participação e reflexão coletiva, a fim de orientar as tomadas de decisão na busca do comprometimento com a melhoria da qualidade da Educação.

Acreditamos que o conceito e a prática orientada por um paradigma de gestão participativa e democrática foram sendo lentamente construídos pela rede municipal e voltaram-se para a gestão escolar. Nessa perspectiva, o planejamento estratégico participativo ganhou relevância como instrumento capaz de propiciar variados meios para a melhoria da qualidade e alcance da equidade desse sistema de ensino. Experiência que acreditamos reforçar o que expressa Moura (1997) quando evidencia a dinâmica do planejamento participativo como um instrumento importante de apoio ao desenvolvimento da política pública que pode contribuir para responder questões e conciliar os objetivos técnicos do planejamento com os interesses das comunidades e populações atingidas bem como assegurar a participação e a representação política dos beneficiários, o que acreditamos ter sido um exercício propiciado pela experiência relatada.



## Considerações Finais

A discussão apresentada neste texto buscou evidenciar e recontextualizar o processo participativo quanto ao modo de apreender a realidade, os elementos que significaram as modificações contínuas das unidades escolares e do sistema de ensino quanto à compreensão das partes em relação ao todo por meio do planejamento estratégico.

Tomando como perspectiva que no desenvolvimento de um planejamento estratégico tanto o processo quanto o produto são importantes e situacionais, não tivemos a intenção de reproduzir com fidelidade os detalhes de todo o desenvolvimento, pois a experiência revelou que estratégias e novas ações foram emergindo em função dos processos de aprendizagem e adaptações à realidade circunstanciada.

Destacamos que descrevemos a experiência a partir do entendimento de que o processo caracterizou-se por um esforço disciplinado e consistente na busca da definição de decisões e ações fundamentais que guiassem a organização do sistema de ensino em seu modo de ser e de fazer participativo, orientado para resultados, com visão de futuro.

Com vistas a contribuir para o debate acerca da gestão democrática nos sistemas de ensino, recontextualizada a partir do planejamento estratégico participativo, apresentamos algumas iniciativas produzidas pela rede de ensino municipal em consonância com os pressupostos indicados. Buscamos, ainda, propiciar visibilidade da experiência produzida por essa rede e, com isso, contribuir para o debate acerca da gestão democrático-participativa na educação pública, ressaltando que a gestão democrática das escolas não pode ser vivenciada isoladamente pelas unidades, mas sim apoiada por um sistema, dando maior legitimidade ao processo de aprendizagem da participação.

Quanto ao impacto positivo sobre o trabalho da gestão, a metodologia do planejamento estratégico possibilitou a criação de um clima de maior compartilhamento e comprometimento durante as fases de concepção do plano, do monitoramento e da

implementação das ações por meio da criação de indicadores. No entanto, a construção coletiva é muito complexa e demorada e é permeada por muitas resistências e conflitos para mudar o rumo da educação, pois garantir o consenso em torno de algumas ideias centrais e fundantes para o alcance dos objetivos de qualificar a educação depende do ponto de equilíbrio entre esses diferentes interesses.

A partir desse contexto e entendimento em relação ao processo político de gestão democrática, reafirmamos que o planejamento estratégico conduziu à uma mudança de atitude dos atores envolvidos e se constituiu num instrumento auxiliar para condução da gestão pública. O planejamento estratégico participativo possibilitou a vivência da gestão do sistema de ensino pela característica que pôde assumir na redistribuição do poder nas decisões políticas, na busca de equilíbrio para delimitar e distribuir cuidadosamente a autoridade e a responsabilidade em todo o sistema, mediante os objetivos definidos a partir do levantamento de problemas e necessidades que visaram a melhorias com fins coletivos.

Por certo essas considerações não esgotam a discussão sobre a contribuição do planejamento estratégico no fortalecimento da gestão democrática de um sistema de ensino. Nossa crença é a de que o planejamento estratégico participativo de uma Secretaria de Educação deve ser, portanto, elaborado com base em diagnósticos, propondo planos de ação nos quais os esforços e os recursos disponíveis devem ser concentrados, de maneira articulada, aos instrumentos legais e normativos do planejamento na esfera pública e às políticas educacionais estabelecidas por um Plano Municipal de Educação, ou seja, em diretrizes declaradas e compartilhadas.

## Referências

- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 mar. 2015.
- Brasil. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes*

*e bases da educação nacional*. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 mar. 2015.

Gadotti, M. *Escola cidadã: uma aula sobre a autonomia da escola*. São Paulo: Cortez, 1992.

Lück, H. A aplicação do planejamento estratégico na escola. *Revista Gestão em Rede*, n.19, p.8-13, 2000. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/luck\\_planejamento.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/luck_planejamento.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2014.

Lück, H. et al. *A escola participativa: o trabalho do gestor escolar*. Petrópolis: Vozes, 2005. (Série Cadernos de Gestão).

Matus, C. *O Método PES: roteiro de análise teórica*. São Paulo: Fundap, 1997.

Moura, G.L. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre: gestão 1989-93. *Revista de Administração Pública*, v.31, n.1, p.23-41, 1997.

Oliveira, D.P.R. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas*. 12.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

Oliveira, D.P.R. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 13.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

Paro, V.H. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. *Educação e Pesquisa*, v.28, n.2, p.11-23, 2002.

Rua, M.G. *Políticas públicas*. Florianópolis: UFSC, 2009.

Santos, B.S.; Avritzer, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: Santos, B.S. (Org.). *Democratizar a democracia: os da participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.39-82.

Vieira, S.L. *Política(s) e gestão da educação básica: revisitando alguns conceitos simples*. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2006. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19013/11044>>. Acesso em: 15 maio 2014.

Recebido em 17/11/2014, reapresentado em 25/3/2015 e aprovado em 27/4/2015.