



Livro digital

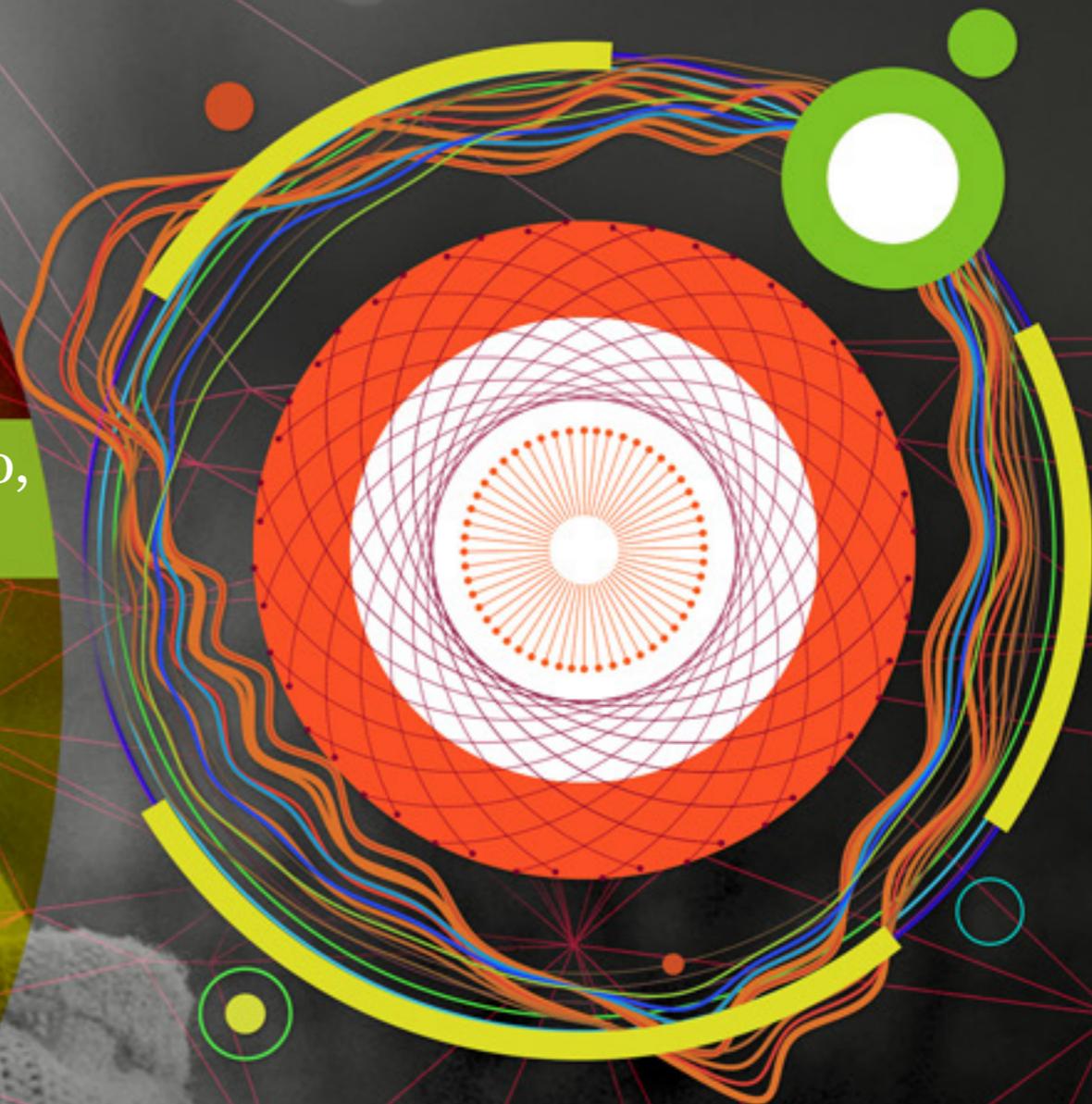
Organização e normas aplicadas à administração,
ao planejamento e à avaliação institucional

Fabrícia Abrantes Figueiredo da Rocha

*Especialização em Práticas Assertivas em
Didática e Gestão da Educação Profissional
Integrada à Educação de Jovens e Adultos*

PROEJA

Pós-Graduação *Lato Sensu*
em Educação a Distância



Organização e normas aplicadas à administração, ao planejamento e à avaliação institucional

Fabírcia Abrantes Figueiredo da Rocha

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Ministro da Educação

Abraham Weintraub

Secretário de Educação Profissional e Tecnológica

Ariosto Antunes Culau



Reitor

Wyllys Abel Farkatt Tabosa

Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação

Márcio Adriano de Azevedo

Coordenadora da Editora IFRN

Kadydja Karla Nascimento Chagas

Editora IFRN | Conselho Editorial

Albino Oliveira Nunes

Ana Paula Borba Costa

Anderson Luiz Pinheiro de Oliveira

Anísia Karla de Lima Galvão

Carla Katarina de Monteiro Marques

Cláudia Battestin

Emiliana Souza Soares Fernandes

Fabília Abrantes Figueiredo da Rocha

Francinaide de Lima Silva Nascimento

Fábio Alexandre Araújo dos Santos

Genoveva Vargas Solar

Jose Geraldo Bezerra Galvão Junior

José Augusto Pacheco

José Everaldo Pereira

Jozilene de Souza

Jussara Benvindo Neri

Kadydja Karla Nascimento Chagas

Lenina Lopes Soares Silva

Luciana Maria Araújo Rabelo

Maria da Conceição de Almeida

Márcio Adriano de Azevedo

Nadir Arruda Skeete

Paulo de Macedo Caldas Neto

Ramon Evangelista dos Anjos Paiva

Regia Lúcia Lopes

Rejane Bezerra Barros

Rodrigo Luiz Silva Pessoa

Silvia Regina Pereira de Mendonca

Wyllys Abel Farkatt Tabosa

Equipe | Material Didático Projeto PROEJA

Coordenador

Otávio Augusto de Araújo Tavares

Projeto Gráfico

Ivana Lima

Design Gráfico

Andrei Gurgel

Carol Costa

Eriwelton Paz

Felipe Câmara

Mariana Brito

Design Instrucional

Ivana Lima

Revisão Linguística

João Batista de Morais Neto

Marília Gonçalves Borges Silveira

Valeska Limeira Azevedo Gomes

Revisão ABNT

Carlos Moisés de Oliveira

Sandra Nery da Silva Bigois

Revisão Técnico-Científica

Ivoneide Bezerra de A. S. Marques

Jose Mateus do Nascimento

R6720

Rocha, Fabília Abrantes Figueiredo da.
Organização e normas aplicadas a administração, planejamento e avaliação institucional (livro eletrônico) / Fabília Abrantes Figueiredo da Rocha. – Natal : IFRN, 2020.
17.500 Kb ; PDF. il. color.

ISBN: 978-65-86293-55-5 (recurso eletrônico)

Inclui referências

Material didático da Especialização em Práticas Assertivas em Didática e Gestão da Educação Profissional integrada à EJA.

1. Política educacional. 2. Educação pública. 3. Avaliação Institucional. 4. Administração pública. 5. Material didático – EaD. I. Título.

CDU 37.014.5:35

Catálogo na Publicação elaborada pela Bibliotecária Sandra Nery da Silva Bigois CRB15: 439
Biblioteca Sebastião Názaro do Nascimento (BSNN) – Campus Zona Leste / IFRN.



Contato

Endereço: Rua Dr. Nilo Bezerra Ramalho, 1692, Tirol.

CEP: 59015-300, Natal-RN.

Fone: (84) 4005-0763 | E-mail: editora@ifrn.edu.br

Prefixo editorial: 94137

Linha Editorial: Ciências Humanas

Disponível para download em:

<http://memoria.ifrn.edu.br>

Sumário

Apresentação	8
Palavras da professora-autora	12
Itinerário formativo	14
Roteiro de estudo	15
Mapa conceitual	17
Introdução	18
Currículo sintético da professora-autora	19

UNIDADE I

Introdução à Gestão Pública

Objetivos de aprendizagem	21
Apresentação da unidade	22
Estado e Governo: conceitos gerais	23
Os poderes da união	25
Administração e Gestão Pública	29
Administração Pública: direta e indireta	36
Características da Administração Pública	40
Princípios da Administração Pública	42

Modelos da Administração Pública	47
Síntese da unidade	54
Leituras complementares	55
Avaliação de aprendizagem	56

UNIDADE II

Funções administrativas aplicadas à Gestão Pública

Objetivos de aprendizagem	58
Conteúdo e seus desdobramentos	59
Planejamento	61
Instrumentos do planejamento na Administração Pública	65
Níveis de planejamento	72
Tipos de planejamento governamental	77
Organização	86
Tipos de estrutura organizacional	88
Direção	99
Controle	106
Indicadores de desempenho	108
Síntese da unidade	115
Avaliação de aprendizagem	118

UNIDADE III

Política, planejamento e legislação escolar

Objetivos de aprendizagem	120
Conteúdo e seus desdobramentos	122
A gestão democrática no sistema educacional	128
Políticas educacionais	132
História da educação no Brasil: alguns apontamentos	133
Políticas públicas educacionais no Brasil	142
Planejamento educacional	148
Níveis do planejamento educacional	151
Planejamento escolar	156
Projeto Político Pedagógico (PPP)	158
Planejamento curricular	162
Síntese da unidade	165
Leituras complementares	166
Avaliação de aprendizagem	167

UNIDADE IV

Avaliações escolares: diagnóstico, programação e avaliação

Objetivos de aprendizagem	169
Apresentação da unidade	170
Conteúdo e seus desdobramentos	171
Avaliação escolar: considerações iniciais	175
Avaliação escolar: conceitos gerais e concepções pedagógicas	178
Classificação da avaliação	185
Síntese da unidade	199
Leituras complementares	201
Avaliação de aprendizagem	202
Referências	203
Glossário	223

Apresentação

O presente material didático é destinado aos alunos do Curso de Especialização em Práticas Assertivas da Educação Profissional Integrada à Educação de Jovens e Adultos. Como recurso didático, este material foi produzido para subsidiá-los pedagogicamente no desenvolvimento das atividades do curso, favorecer sua aprendizagem e contribuir com a sua formação profissional. Esperamos com isso que essa formação se reverbere na melhoria da qualidade da educação ofertada a jovens, adultos e idosos em nossas escolas.

O referido curso é resultado de uma parceria estabelecida entre o Campus EaD/IFRN¹ com a SETEC/MEC por meio do Contrato n.º. 160/2017 FUNCERN/IFRN. O projeto do curso foi aprovado pela Deliberação n.º. 14/2018-CONSEPEX/IFRN, de 26/07/2018, e pela Resolução n.º. 25/2018-CONSUP/IFRN, de 17/08/2018. O material foi produzido e organizado por disciplina, de modo que cada uma das disciplinas do

¹ De acordo com a Portaria do MEC n.º 1438 de 28/12/2018, o antigo Campus EaD adquiriu *status* de Campus avançado Zona Leste.

curso tem o seu próprio livro, o qual está dividido em Unidades Didáticas, planejadas a partir do conteúdo selecionado na ementa de cada componente que compõe a grade curricular do curso.

A partir da implantação de cursos de educação básica, integrados e ou concomitantes com a Educação Profissional em nível de formação inicial e continuada e técnico de nível médio para o público de jovens e adultos, evidenciou-se a necessidade de serem desenvolvidas ações para a formação de profissionais que atuam nas redes de ensino federal, estadual e municipal, de forma a colaborar no processo de inclusão, permanência e êxito de jovens e adultos nas escolas públicas brasileiras.

De acordo com o Censo Escolar do INEP de 2017², no Brasil, a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) apresenta um quantitativo de 3,6 milhões de alunos no ensino fundamental e médio, evidenciando um aumento significativo de 3,5% no ensino médio. Na Educação Profissional, o país contou com 1,8 milhão de alunos matriculados nesse mesmo ano com 58,8% frequentando escolas públicas. A educação técnica de nível médio aumentou de 0,9% em 2017 e, na rede pública, representou um crescimento de 2,2%. Essa realidade aponta a necessidade de investimentos em formação de

² http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-mec-

profissionais capacitados para atuarem como docentes e gestores na EJA, contribuindo para que não seja ampliada a evasão dos alunos nessa modalidade de ensino.

A fim de contribuir com a superação dessa realidade, este curso de especialização objetiva atingir 1.500 profissionais que atuam nas redes públicas de ensino com a EJA, em 30 polos nas diferentes regiões brasileiras, para que se conte com educadores capacitados que busquem motivar os alunos para diminuir a evasão escolar. Isso se torna possível com um planejamento e execução de atividades que motivem a permanência e o sucesso do aluno, considerando os diferentes contextos vivenciados pela clientela atendida em cada turma/escola. Para isso, a formação continuada de professores e gestores é imprescindível.

Nesse sentido, o desenvolvimento deste curso de especialização contribui para que profissionais da rede federal e das redes estadual e municipal se preparem para atuar na EJA, a partir de dois itinerários formativos: Didática e Gestão da Educação Profissional integrada à Educação de Jovens e Adultos, organizados em quatro módulos que objetivam possibilitar uma base científica e tecnológica comum a docentes e gestores que atuem nessa modalidade de ensino.

Portanto, ao desenvolver ação de docência e de gestão que esteja de acordo com os objetivos da educação básica, utilizando estratégias que levem em consideração as características do público que está sendo atendido, este curso se propõe a contribuir, impactando positivamente no combate à evasão e na garantia da sua permanência na sala de aula, para que o estudante não seja excluído da escola e conclua as etapas da educação básica, integradas ou não com a Educação Profissional.

Equipe técnico-pedagógica e administrativa do Curso

Palavras da professora-autora

Caro estudante,

Seja bem-vindo à disciplina *Organização e normas aplicadas à administração, ao planejamento e à avaliação institucional!*

Em linhas gerais, esta disciplina se propõe a apresentar uma caracterização geral da Administração Pública, enfocando, sobretudo, as funções administrativas, promovendo um direcionamento para o planejamento educacional, de maneira a favorecer o entendimento não só dos níveis existentes na administração pública, mas, sobretudo, o seu desdobramento para o ambiente escolar.

Assim, buscamos apresentar conceitos a fim de permitir uma reflexão teórica, mas também realizar um confronto dessa reflexão com aspectos práticos, tendo em vista contribuir com seu aprendizado.

Desejamos êxito na condução de seus estudos, lembrando a importância em efetuar as leituras sugeridas e, até mesmo, buscar novas publicações relacionadas à temática como forma de ampliar os conhecimentos.



Itinerário formativo

A disciplina *Organização e normas aplicadas à administração, ao planejamento e à avaliação institucional* será abordada em quatro unidades, as quais descrevemos a seguir:

Unidade 1: discute conceitos gerais acerca do Estado e do Governo, com o propósito de caracterizar a Gestão Pública. Em seguida, diferentes enfoques da Administração Pública são explorados, sobretudo o aspecto institucional, seus atos, princípios e modelos.

Unidade 2: aborda as funções administrativas (planejamento, organização, direção e controle) segundo a realidade do segmento público, sendo apresentados os tipos de planejamento, não só os instrumentos que os integram, mas também estabelecendo o relacionamento entre as funções.

Unidade 3: apresenta, como temática central, o planejamento escolar. Assim, é realizada uma contextualização da educação no Brasil, evidenciando a gestão democrática, apresentando as políticas públicas educacionais e compreendendo os níveis de planejamento educacional.

Unidade 4: trata da avaliação escolar, apresentando as concepções pedagógicas envolvidas nesse tema e explicitando como as avaliações são classificadas.

Roteiro de estudo

Para que os objetivos de aprendizagem estabelecidos para esta disciplina possam ser atingidos, o aluno deve envolver-se nas leituras e análises propostas no material-base, desenvolvendo reflexões acerca

dos assuntos abordados, considerando também a leitura dos materiais complementares sugeridos.

A avaliação da aprendizagem ocorrerá de forma contínua, sendo observadas a participação dos alunos nos fóruns e *chats* e a realização das atividades propostas no final de cada unidade.

Fluxograma 01 – Roteiro de estudo.

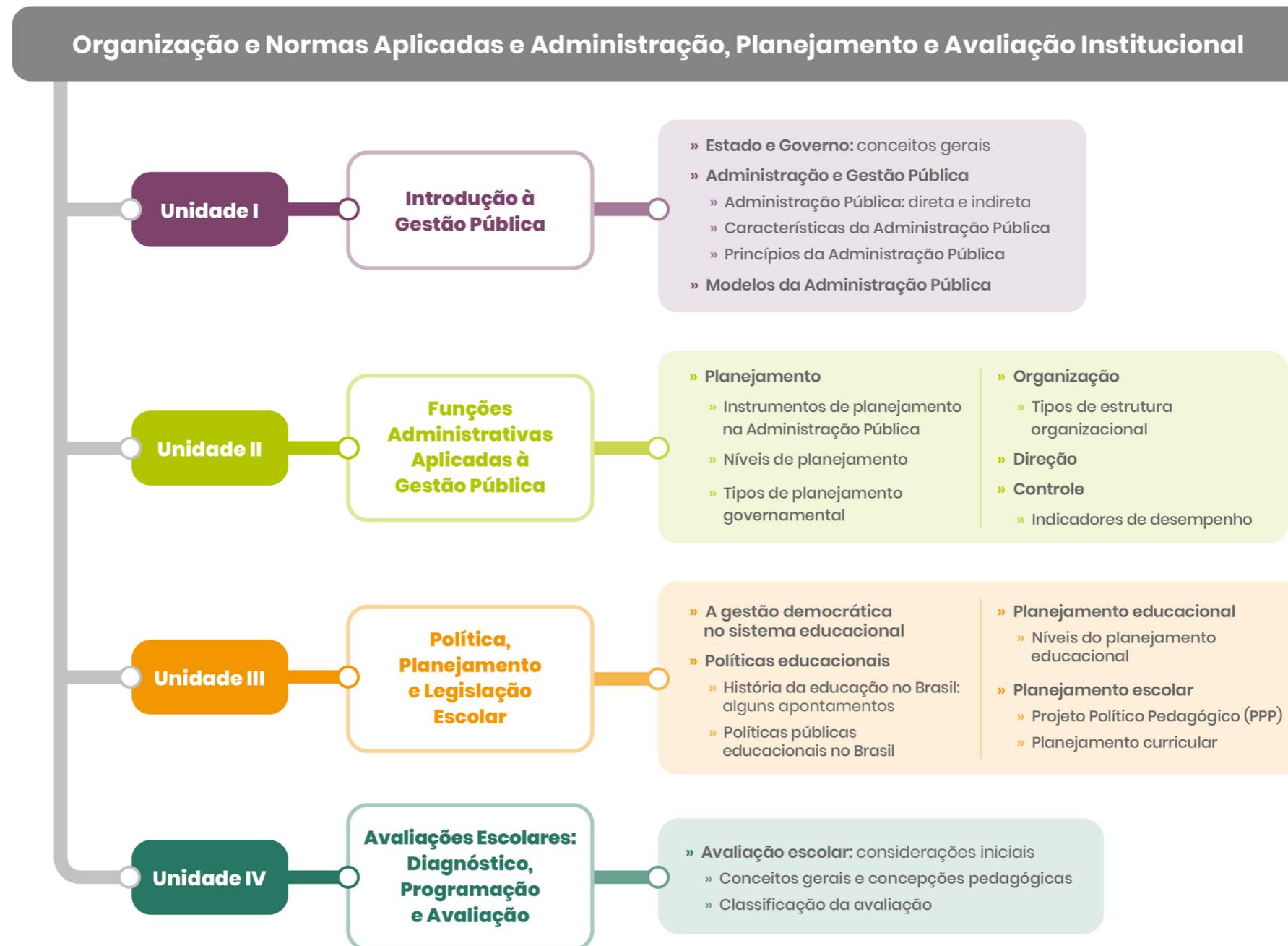
Roteiro de estudo



Fonte: Elaboração própria, 2018. Ilustrado por Ivana Lima/PROEJA, 2019.

Mapa conceitual

Fluxograma 02 – Mapa conceitual.



Fonte: Elaboração própria, 2018. Ilustrado por Carol Costa/PROEJA, 2019.

Introdução

A disciplina *Organização e normas aplicadas à administração, ao planejamento e à avaliação institucional* trata de assuntos que apresentam importância significativa no processo de gestão, já que discorre acerca das funções administrativas, ou seja, planejamento, organização, direção e controle, sendo estas abordadas segundo a realidade vivenciada no segmento público. Assim, o conteúdo foi produzido de maneira a conduzir o aluno a compreender enfoques diversos relacionados a tais funções, porém imprimindo um direcionamento para o sistema educacional.

Currículo sintético da professora-autora



Fabrícia Abrantes Figueiredo da Rocha Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2017) e mestra em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal da Paraíba (1998). Graduada em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal da Paraíba (1995) e bacharela em Administração pela Universidade Estadual da Paraíba (1993). Atuou como professora de graduação nas seguintes instituições: UFPB (1996-1997), Universidade Potiguar (UnP) (1997-2012), Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte (FARN) (2003-2012), Faculdade de Natal (FAL) (2002-2004) e UFRN (2011-2012), tendo, também, ministrado disciplinas na pós-graduação da UFRN, UnP, FARN e UNI-FACEX. É docente do IFRN desde 2012, lotada no Câmpus Natal Zona Norte, atuando no Curso Superior de Tecnologia em Marketing, no Técnico Integrado e na EJA em Comércio.



Organização e normas aplicadas à administração,
ao planejamento e à avaliação institucional

Unidade I

Introdução à Gestão Pública

Fabírcia Abrantes Figueiredo da Rocha

Objetivos de aprendizagem

- » Conhecer conceitos gerais acerca do Estado e do Governo.
- » Compreender os diferentes enfoques relacionados à Administração Pública.
- » Diferenciar os termos Administração Pública e Gestão Pública.

Apresentação da unidade

Nesta primeira unidade didática, vamos introduzir a discussão sobre Administração Pública e Gestão Pública. Para iniciarmos o estudo desse tema, apresentaremos conceitos acerca do Estado e do Governo, suas composições, como se constituem os Poderes da União, como se configura a Administração direta e indireta. Estudaremos ainda as características e, principalmente, o aspecto institucional, os atos, princípios e modelos da Administração Pública, bem como o que a distingue da Gestão Pública.

Estado e Governo: conceitos gerais

Para entendermos os conceitos de Administração Pública e de Gestão Pública, é preciso a compreensão do que significam Estado e Governo, já que estes apresentam estreito relacionamento com tais conceitos.

Conforme Dallari (2002), Estado deve ser compreendido como um ente dotado de complexidade, podendo ser abordado sob diversos aspectos, apresentando variabilidade extrema quanto à forma, já que dependerá do ângulo de preferência de cada pessoa.

Na definição de Santos (2014), Estado corresponde à entidade político-social, organizada juridicamente, com o propósito de executar os objetivos da soberania nacional.

Na perspectiva de Paludo (2018), Estado relaciona-se à convivência humana, à sociedade política, detendo o significado de poder, força e direito. Constitui uma organização burocrática que apresenta o poder de legislar e tributar sobre a população de um território.

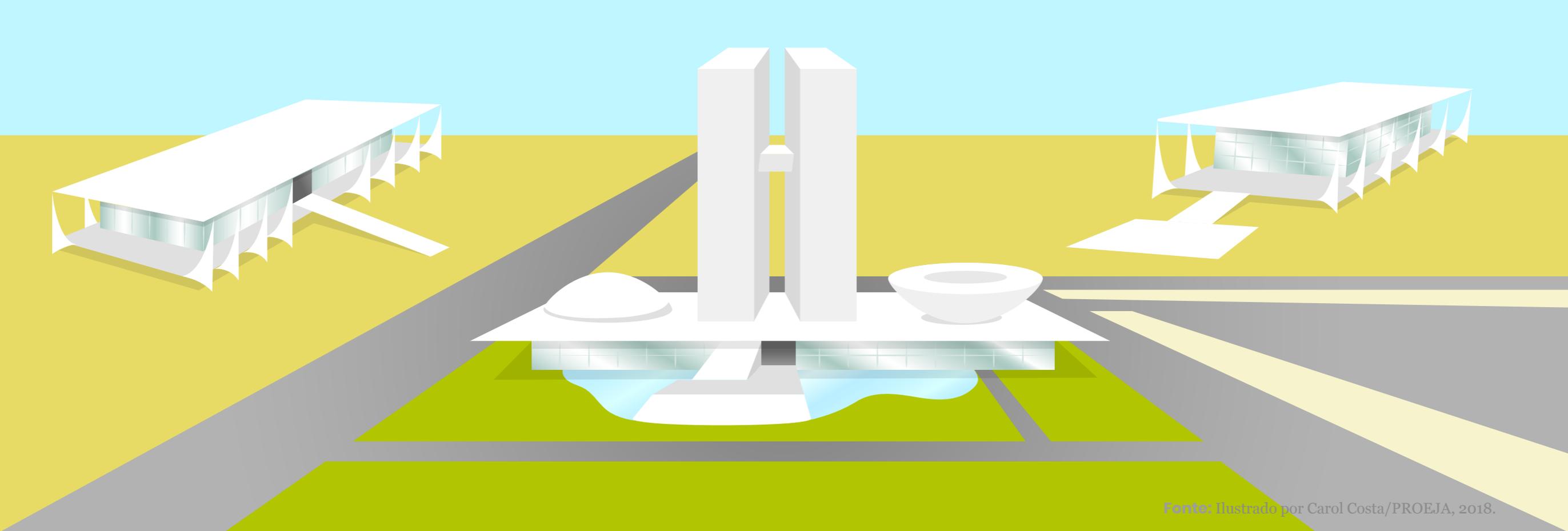
Observado sob um aspecto sociológico, Estado constitui a corporação territorial, que apresenta poder de mando; diante de uma visão política,

diz respeito à comunidade de homens, estabelecida em um território, com poder superior de mando e de coerção; e sob um enfoque constitucional, refere-se à pessoa jurídica territorial soberana (MEIRELLES, 2012).

Para Paludo (2018), Estado pode ser assim entendido:

- a) no sentido *lato*, constitui a nação organizada politicamente, a qual apresenta o poder soberano, ou seja, independência externa e soberania interna;
- b) no sentido social, constitui um conjunto de pessoas que habitam um determinado território e apresenta-se sujeito ao poder soberano, no qual apenas alguns exercem o poder; e
- c) no sentido político/administrativo, constitui o exercício efetivo do poder, por meio do Governo, tendo em vista o bem comum da população.

Logo, Estado apresenta complexidade política e jurídica. É a sede do poder político. Para alguns, é associado ao próprio poder, mas para outros é tido como o instrumento do poder ou até mesmo como a forma do poder (DALLARI, 2002).



Fonte: Ilustrado por Carol Costa/PROEJA, 2018.

Os poderes da união

Considerando a estrutura do Estado brasileiro, o exercício do poder é atribuído a órgãos distintos e independentes, cada qual apresentando funções específicas e respaldado por um sistema de controle, de maneira que nenhum possa agir contrariando as leis e a Constituição (BÄCHTOLD, 2012).

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016, não paginado), em seu Artigo 2º, os poderes são: legislativo, judiciário e executivo.

a) Poder Legislativo: composto pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). É responsável pela elaboração das leis e fiscalização dos atos efetivados pelo Poder Executivo.

- b) Poder Judiciário:** responsável por proteger a Constituição e exercer a jurisdição. Soluciona conflitos que possam vir a ocorrer entre cidadãos, entidades e o Estado. Apresenta uma estrutura própria baseada na hierarquia dos órgãos que o compõem (instâncias), ou seja, Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Justiça Estadual.
- c) Poder Executivo:** exercido pelo Presidente da República com o auxílio dos Ministros de Estado. É responsável pela execução das leis e pelo encaminhamento de projetos de novas leis, diante da necessidade do Estado. Conta com o Ministério Público, que apresenta a função de defender a ordem jurídica e de zelar pelo cumprimento da lei.

De forma prática, Governo pode ser entendido como a maneira mediante a qual o Estado é administrado. Para tanto, são definidos os objetivos e as diretrizes gerais de atuação; estabelecidas as **políticas públicas**; e tomadas as decisões político-administrativas, as quais guiarão a administração, face às pretensões do Estado, em prol do bem comum (PALUDO, 2018).

As **políticas públicas** abrangem o conjunto de ações coletivas, metas e planos, que assegura a garantia dos direitos sociais, constituindo-se como compromisso público, envolvendo diversas áreas relativas às demandas da sociedade. A partir de 1996, passaram a ser traduzidas em programas, ou seja, um conjunto articulado de ações relativas a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias, tendo em vista um objetivo comum preestabelecido, mensurado a partir de indicadores, permitindo uma avaliação objetiva do Governo (GARCES; SILVEIRA, 2002; GUARESCHI, 2004; CALDAS; LOPES; AMARAL, 2008; SANTOS, 2014).



Fonte: Ilustrado por Carol Costa/PROEJA, 2018.

A respeito do termo Governo, há, ainda, outros entendimentos. No sentido institucional, diz respeito ao conjunto de poderes e órgãos constitucionais. No sentido funcional, compreende às funções estatais básicas. No sentido operacional, constitui a condução política dos negócios públicos (SANTOS, 2014). No sentido material, corresponde ao desenvolvimento das atividades executivas, legislativas e judiciárias (PALUDO, 2018).

De maneira sucinta, Governo corresponde à expressão política de comando, de iniciativa, do estabelecimento de objetivos do Estado e da manutenção da ordem jurídica em vigor (MEIRELLES, 2012). Portanto, vincula-se ao planejamento, mediante o estabelecimento de metas a serem buscadas e as estratégias a serem desenvolvidas, tendo em vista o alcance dessas estratégias.

Desse modo, tais concepções nos levam a concluir que Estado e Governo não são sinônimos, pois Governo consiste na direção suprema dos negócios públicos; o Estado e o poder que lhe é inerente consistem, portanto, nos instrumentos para a consecução desse processo (FERREIRA, 1999). Logo, os governantes devem exercer, temporariamente, cargos nas instituições que configuram o Estado.

Em síntese, Governo atua com autonomia e apresenta vontade política, a qual se concretiza por meio da Administração Pública.

Administração e Gestão Pública

Administração é uma palavra antiga, relacionada ao processo dinâmico de decidir quanto aos objetivos pretendidos e aos recursos necessários para alcançar esses objetivos. Significa ação, abrangendo a integração de cinco processos principais: planejamento, organização, liderança, execução e controle (MAXIMIANO, 2011).

Assim, a Administração mobiliza toda a organização em direção aos objetivos que foram previamente definidos, envolvendo a combinação e a aplicação eficiente dos recursos, sendo estes pessoas, materiais, finanças, informação, tecnologia, dentre outros (CHIAVENATO, 2010).

Com relação ao termo Gestão, no geral, apresenta-se associado a uma visão mais moderna na Teoria das Organizações. De forma prática, enquanto a Administração se vincula ao planejamento, ao controle e à direção dos recursos, retratando um aspecto mais técnico e focando o processo administrativo, a Gestão tem como ideal o incentivo à participação das pessoas, estimulando a autonomia e favorecendo a responsabilização das pessoas.

Porém, quando o foco é direcionado para o segmento público, o conceito de Administração apresenta diferenças contextuais. De fato, as tentativas de adaptar as técnicas gerenciais desenvolvidas, a fim de gerir os negócios privados para a realidade das organizações públicas, repercutiram em profundas crises, face as inadequações entre os meios operados e os fins vislumbrados por tais técnicas e os fins almejados pelas organizações públicas (PROCOPIUCK; FREY, 2013).

Apesar desse posicionamento, que aponta para uma situação de conflito, ao longo dos anos, a Administração Pública foi assumindo uma maior importância no aparelho do Estado. Os Governos sentiram a necessidade de reorganizá-la, objetivando reduzir custos e conquistar a eficiência, priorizando a simplificação e a racionalização das estruturas.

Portanto, a partir da segunda metade do século XX, na Era do Conhecimento e da Informação, significativas transformações econômicas, sociais e tecnológicas aconteceram, exigindo das organizações, públicas e privadas, a implementação de uma gestão flexível, capaz de se adequar às mudanças. Nesse contexto, como podemos compreender o direcionamento do segmento público e privado na atualidade?

No setor privado, diante da competição cada vez mais acirrada, as organizações foram desafiadas a desenvolverem rapidamente produtos e serviços (face à redução do seu ciclo de vida), alicerçados pela inovação tecnológica e por uma contínua otimização dos processos, em busca de incorporar diferenciais e, assim, criar valor para o público-alvo. Já no setor público, o grande desafio consistiu em prover mudanças de caráter estrutural, que sobrepujassem as estruturas burocráticas e hierarquizadas. Logo, os padrões de gestão passam a se direcionar àqueles adotados pelo setor privado, porém resguardando os princípios que regem a Administração Pública. Como, então, justificar essa proximidade entre o público e o privado?

Uma justificativa aceitável para essa aproximação diz respeito à busca pela eficiência. Entretanto, cabe destacar a existência de diferenças quanto à finalidade de cada segmento: na Administração Pública, o foco direciona-se para o bem público, enquanto, na Administração Privada, tem-se o lucro como objetivo (BRESSER-PEREIRA, 2010).

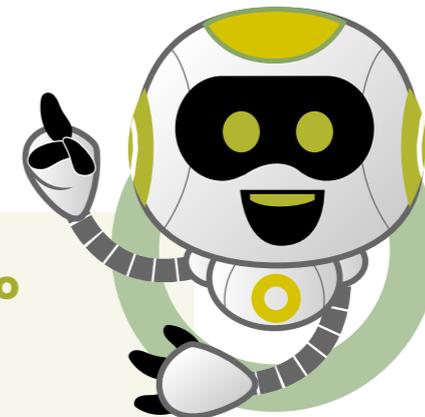
Desse modo, a Administração Pública envolve o conjunto das atividades que se apresentam vinculadas à execução de tarefas de interesse público ou comum. É sinônimo de organização de Estado, sendo este constituído pela ordem jurídica, abrangendo as políticas públicas e os

usos e costumes, e pela organização formada e dirigida por burocratas públicos, tantos os eleitos (políticos) quanto os não-eleitos (servidores públicos e militares) (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Na Administração Pública, o essencial é sua soberania ou seu poder de Estado; é a capacidade, por parte dos políticos, de definir boas leis e políticas públicas; é a capacidade dos servidores de executá-las com eficiência (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Governo é atividade política e discricionária, enquanto Administração é neutra, vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é uma conduta independente, já Administração é uma conduta hierarquizada. Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade técnica e legal diante da execução. Administração executa com responsabilidade técnica e legal, porém sem responsabilidade constitucional (MEIRELLES, 2012).

Governo é objeto de estudo do Direito Constitucional, enquanto Administração Pública é do Direito Administrativo.



Rosa (2010) destaca que a Administração Pública abrange o conjunto de entidades e de órgãos governamentais responsáveis por realizar a atividade administrativa, com o propósito de prover a satisfação das necessidades coletivas conforme os fins desejados pelo Estado. No sentido material, assume um caráter objetivo, corresponde à natureza da atividade exercida, típica do poder executivo, diferindo da função legislativa e da jurisdicional. No sentido formal, evidenciando um aspecto subjetivo, relaciona-se às pessoas físicas ou jurídicas, responsáveis pela realização da função administrativa.

Di Pietro (2011) sintetiza a Administração Pública a partir de dois enfoques: o primeiro, retratando um sentido objetivo, material ou funcional, corresponde à atividade concreta e imediata desenvolvida pelo Estado, sob regime jurídico de direito público, tendo em vista os interesses coletivos. Já o segundo, denotando um sentido subjetivo, formal ou orgânico, corresponde ao conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui a responsabilidade pelo exercício da função administrativa do Estado.

Para Amato (1971), a Administração Pública corresponde às funções do Governo: conjunto de condutas humanas que estabelece tanto a distribuição quanto o exercício da autoridade política. Porém, diante de

uma perspectiva mais restrita, focaliza os problemas de administração em meio às normas políticas, o que a distingue das fases legislativa e judicial, responsáveis por criar e aplicar as normas jurídicas, respectivamente, no propósito de conferir e proteger direitos.



Para saber mais

Para melhor compreensão da Administração Pública, recomendamos a seguinte leitura: WOODROW, Wilson. O Estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, V. 56 (3), p. 349-366, Jul./Set. 2005.

Administração Pública refere-se às decisões e operações por meio das quais o Estado, com base nas políticas estabelecidas, busca assegurar a satisfação das necessidades coletivas de segurança e bem-estar da população, a partir do uso racional dos recursos (CAETANO, 2008).

Agora, vamos relacionar os conceitos apresentados: enquanto o Estado detém o poder soberano, o Governo fica responsável por decidir politicamente os objetivos, as políticas públicas e as diretrizes de ação no âmbito nacional.

Já à Administração Pública cabe a execução, ou seja, implementar as decisões do Governo, no propósito maior de alcançar os objetivos delimitados, dado o bem-estar da coletividade (PALUDO, 2018).

O entendimento do conceito de Administração Pública, visto o enfoque inicial desta seção, que destaca os termos Administração e Gestão, habilita um questionamento: Administração Pública e Gestão Pública são sinônimos?

Santos (2014) explicita que, diante do segmento público, a Gestão apresenta as mesmas características da Administração, porém encontra-se associada a um determinado período de mandato, ou seja, é delimitada no tempo e no espaço.

Assim, a referência ao tempo impõe dinamicidade à Gestão Pública, permitindo que seja vinculada ao processo decisório, cujos princípios estáticos se apresentam relacionados a uma sociedade em transformação (SANTOS, 2014).

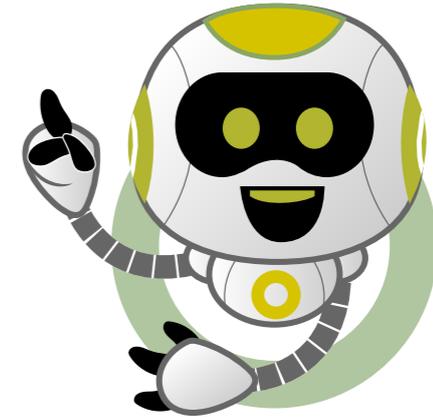
Com o objetivo de consolidarmos a abordagem acerca da Administração Pública, trataremos da sua atuação direta ou indireta.

Administração Pública: direta e indireta

A Administração Pública se dá de maneira direta (centralizada) ou de maneira indireta (descentralizada).

Na Administração Pública direta, tem-se autonomia política, financeira e administrativa, sendo realizada diretamente pela estrutura do Governo. É composta pelas pessoas políticas ou entes estatais, correspondendo às entidades federativas do Estado. Na esfera nacional, atua o Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. A esfera Estadual, incluindo o Distrito Federal, é representada pelo Governador, auxiliado pelas Secretarias Estaduais. A esfera Municipal conta com o Prefeito, auxiliado pelas Secretarias Municipais (BÄTCHOLD, 2008).

Já a Administração Pública indireta acontece quando a administração direta delega competências a outras pessoas jurídicas mediante lei. Contam com autonomia financeira e administrativa, mas não política, vinculando-se ao órgão do Estado que as originou. Esses órgãos da Administração Pública indireta, em linhas gerais, podem ser enquadrados em quatro tipos: Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista (BÄTCHOLD, 2008; SANTOS, 2014).



Dentre os tipos de Administração Pública indireta, a criação da Autarquia é feita diretamente por lei específica; os demais tipos são somente autorizados por lei, já que sua concepção acontece por meio de registro, em cartório, de seu ato constitutivo.

As Autarquias são órgãos autônomos da Administração, criados por lei específica ou por decreto do Poder Executivo, com personalidade jurídica de direito público. Podem abranger serviços, atividades e obras. Possuem patrimônio e receitas próprios, mas capacidade específica limitada à sua área de especialização. Contam com autonomia administrativa e financeira, mas não econômica. Seus bens são impenhoráveis. Apresentam-se sob controle ou tutela do Ministério a que se encontram vinculadas. Como exemplo, temos o INSS e os Conselhos Regionais (PALUDO, 2018).

As Fundações constituem entidades que apresentam personalidade jurídica de direito público. Sua instituição somente é autorizada por lei específica, sendo sua área de atuação definida a partir de lei complementar. Necessariamente, seu Estatuto deve ser registrado em cartório. Possuem patrimônio próprio, o qual é ligado a uma finalidade pública, e autonomia administrativa. Os recursos recebidos são provenientes da União e de outras fontes.

Seus bens são impenhoráveis. Apresentam-se sob controle ou tutela do Ministério a que se encontram vinculadas (PALUDO, 2018).

As Empresas Públicas são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado. Sua criação é autorizada por lei para explorar atividade econômica, quando essa atividade é necessária aos imperativos de segurança ou há relevante interesse público. Cabe ao Presidente da República instituí-las, mediante decreto. Apresentam patrimônio próprio. O capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Podem assumir a forma de sociedade anônima, sociedade civil, sociedade comercial ou outra forma admitida em direito. Como exemplo, temos os Correios e a Caixa Econômica Federal (PALUDO, 2018).

As Sociedades de Economia Mista consistem em entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado. Sua criação é autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto predominantemente pertencem à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou à entidade da Administração indireta. Cabe também ao Poder Executivo instituí-las mediante decreto. Em geral, exploram atividade econômica (PALUDO, 2018).

Ainda caracterizando a Administração Pública indireta, podemos destacar que a descentralização do serviço público pode ser realizada para particulares mediante concessão, permissão ou autorização (SANTOS, 2014).

A concessão acontece quando o poder concedente, mediante concorrência, delega a prestação do serviço público à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas por prazo determinado. É um contrato de natureza pública, com autorização legal prévia. Como exemplo, temos as telecomunicações e as rodovias (SANTOS, 2014). Já a permissão constitui um ato administrativo, com delegação precária do serviço público e acontece mediante contrato de adesão. Como exemplo, temos os transportes coletivos e o fornecimento de gás (SANTOS, 2014).

A autorização é um ato administrativo outorgado a alguém que tenha interesse. Assim, este passa a ter o direito de realizar determinada atividade material, como é o caso do porte de arma (SANTOS, 2014).

Dando continuidade acerca dos conceitos relacionados à Administração Pública, passaremos a tratar de suas características principais.

Características da Administração Pública

A Administração Pública, com base nos relatos de Paludo (2018), apresenta as seguintes características principais:

- a) **é executora:** responsável pela prestação de serviços públicos e pela prática de atos administrativos, mediante atuação de seus órgãos e dos **agentes públicos**;
- b) **é instrumental:** constitui um instrumento do Estado, com o propósito maior de promover o desenvolvimento do país, mas garantindo o bem comum da população;
- c) **é hierarquizada:** apresenta uma estrutura disposta em níveis, evidenciando a presença de órgãos superiores, que detêm a autoridade, e órgãos inferiores, que obedecem às instruções a eles formuladas;
- d) **apresenta responsabilidade técnica:** obedece às normas jurídicas e técnicas, quando da prestação de serviços e da prática dos atos administrativos;
- e) **apresenta apenas poder administrativo:** não possui poder político. Suas decisões ficam restritas a assuntos técnicos, financeiros

e jurídicos, sendo suas atividades submetidas aos princípios e às normas vigentes;

- f) **é dependente:** apresenta dependência e vinculação às decisões tomadas pelo Governo e pelos demais poderes (Legislativo e Judiciário);
- g) **é neutra:** deve prover tratamento igualitário para todos, ou seja, favorecimentos e discriminações não são permitidas.



LEMBRE-SE

Agentes, em linhas gerais, são pessoas físicas (eventualmente jurídicas) que exercem alguma atividade do Estado. Porém, a Lei de Improbidade Administrativa inclui todo ente que exerce, mesmo que de forma transitória e sem remuneração, seja por eleição, nomeação, designação ou contratação, mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública (PALUDO, 2018).

Após estudarmos os conceitos da Administração Pública e suas características principais, passaremos a tratar dos aspectos que sustentam a sua atuação: princípios e modelos.

Princípios da Administração Pública

Os princípios que regem a Administração Pública estão explicitados na Constituição Federal (BRASIL, 2016, não paginado), em seu Artigo 37, *caput*. São eles: "legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

a) Princípio da Legalidade: corresponde à rigorosa obediência à lei (ROSA, 2010; DI PIETRO, 2011). O administrador público só pode, então, realizar aquilo que a lei permite ou autoriza (PALUDO, 2018).

No segmento privado, pode-se realizar tudo aquilo que não é proibido por lei, mas na Administração Pública apenas se pode realizar aquilo que é autorizado por lei (BASTOS, 2002). Logo, são estabelecidos limites à Administração Pública, permitindo que o Estado controle os atos administrativos.

b) Princípio da Impessoalidade: diz respeito a não distinção de leis para as pessoas. Dessa forma, os tratamentos diferenciados devem ser restritos aos casos previstos em lei, a exemplo da prioridade para atendimento à gestantes, idosos e portadores de deficiências (ROSA, 2010; DI PIETRO, 2011).

A Lei de Improbidade Administrativa determina que os agentes públicos, independentemente do nível hierárquico, têm por obrigação respeitar o Princípio da Impessoalidade. Isso remete ao dever de agir com imparcialidade, buscando apenas o fim público estabelecido pela lei. Além disso, seus atos não devem conduzir à promoção pessoal, mas sim aos interesses da coletividade (PALUDO, 2018).

c) Princípio da Moralidade: estabelece que a Administração Pública deve apresentar-se pautada por um código moral (ROSA, 2010; DI PIETRO, 2011). É com base nesse princípio que o Estado estabelece o desempenho da função administrativa, obedecendo a uma ética (PALUDO, 2018).

Paludo (2018, p. 47) ainda evidencia que o servidor público “não terá de decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto”. Assim, a violação do princípio da moralidade por parte dos agentes públicos pode levá-los a incorrer em ato de improbidade, ficando aqueles que violaram esse princípio sujeitos às penalidades previstas em lei.

- d) Princípio da Publicidade:** evidencia a transparência, concedendo publicidade aos fatos e aos dados como meio eficaz de indução ao controle social (ROSA, 2010; DI PIETRO, 2011). Os atos administrativos normativos e judiciais devem ser publicados, salvo as situações sigilosas previstas na Constituição Federal e nas leis (PALUDO, 2018).
- e) Princípio da Eficiência:** destaca que se deve fazer o que for preciso, mas com o máximo de qualidade e com o menor custo possível. Deve ser combatido o desperdício em prol de uma maior rentabilidade social (ROSA, 2010; DI PIETRO, 2011; MORAES, 2015).

Manzione (2002) ainda faz referência aos princípios elencados abaixo.

- a) Princípio da Supremacia do interesse público sobre o privado:** o interesse da coletividade deve prevalecer sobre o interesse particular.
- b) Princípio da Razoabilidade:** a Administração Pública deve atuar segundo a lei. Entretanto, em situações nas quais é conferida a liberdade de atuação ao administrador, este deve agir dentro do razoável, dado critérios racionais e adequados ao interesse da coletividade.

- c) **Princípio da Proporcionalidade:** a Administração Pública deve se restringir ao necessário para atingir o interesse da coletividade. Isso implica a adoção de atitudes proporcionais para solucionar os problemas.
- d) **Princípio da Motivação:** todos os atos praticados pela Administração Pública devem apresentar fundamentação, possibilitando a verificação dos motivos e a prática do ato.
- e) **Princípio da Proibição Administrativa:** o servidor público deve servir à Administração, porém não deve usá-la para fins pessoais.

Santos (2014) ainda destaca os seguintes princípios implícitos:

- a) **Princípio da Autotutela:** faculdade e dever de admitir e agir, diante de situações irregulares, tendo em vista a restauração da regularidade exigida pela legalidade.
- b) **Princípio da Indisponibilidade:** os bens e interesses públicos não são propriedades da Administração nem dos agentes públicos, cabendo a estes geri-los e conservá-los, considerando os benefícios gerados à coletividade.

- c) Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos:** alguns serviços públicos atendem às necessidades permanentes e inadiáveis e, assim, não podem ser interrompidos, ou seja, devem apresentar continuidade.
- d) Princípio da Precaução:** caso ações impliquem em risco à coletividade, a Administração deve adotar postura de precaução, de maneira a evitar a concretização de eventuais danos.
- e) Princípio da Segurança Jurídica:** assegura a estabilidade das relações já consolidadas.

O conjunto desses princípios tratam de aspectos mais específicos quando da execução das ações no âmbito do serviço público. A regularidade deve ser buscada, bem como a continuidade de serviços que atendam a necessidades permanentes e inadiáveis. O bem da coletividade é o grande norteador e, assim, qualquer fato que interfira nesse propósito deve ser eliminado.

Modelos da Administração Pública

Na Administração Pública, três modelos são referenciados na literatura: patrimonialista, burocrático e gerencial, sendo este último também nominado de Nova Administração Pública (NAP).

a) Modelo Patrimonialista: nesse modelo, o patrimônio e os serviços públicos eram usados pelos governantes e pelos servidores como patrimônio particular, com o propósito de garantir vantagens pessoais. Assim, o aparelho do Estado constitui uma extensão do poder do soberano, enquanto seus servidores apresentam *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas, ou seja, distribuídos segundo interesse do soberano (BÄCHTOLD, 2012; SANTOS, 2014).

Entretanto, com a dominação do capitalismo e da democracia, o mercado e a sociedade civil se distinguem do Estado, suscitando mudanças no modelo patrimonialista da Administração Pública. Tem-se, assim, o surgimento do modelo burocrático (BÄCHTOLD, 2012; PALUDO, 2018).

b) Modelo Burocrático: surgiu na segunda metade do século XIX, com o propósito de combater a corrupção e o nepotismo do modelo patrimonialista. Apresentando orientação na Teoria da Burocracia referenciada por Max Weber, fundamenta-se, sobretudo, na profissionalização, na hierarquia funcional, na impessoalidade e no formalismo (BÄCHTOLD, 2012; PALUDO, 2018; BRESSER-PEREIRA, 1996).

O modelo burocrático apresenta um excessivo apego às normas, regulamentos, rotinas e procedimentos. O servidor passa a se preocupar mais com o cumprimento dos processos do que com os resultados que deveriam ser atingidos em prol da população (SANTOS, 2014). Surgem novos conceitos: separação entre a coisa pública e a privada; estabelecimento de regras; reestruturação e reorientação da administração; profissionalização; e racionalidade (PALUDO, 2018).

Dessa maneira, o controle passa a ser a razão de ser do funcionário, ocasionando efetividade no combate aos abusos. Como consequência, o Estado volta-se para si mesmo, distanciando-se da sua missão de servir à sociedade. Porém, como os serviços do Estado eram reduzidos, de início, esse distanciamento não se revela determinante (BÄCHTOLD, 2012; PALUDO, 2018).

Com o passar do tempo, a administração, fruto do modelo burocrático, passa a ser vista como um amontoado de papéis, incapacitando o Governo de atender às demandas da sociedade, ocasionando ineficiência. Era o momento de se ter uma gestão mais flexível, apoiada em estruturas mais horizontalizadas e na descentralização das funções. Surge, então, o modelo gerencial (PALUDO, 2018).

c) Modelo Gerencial: surgiu na segunda metade do século XX, impulsionado pela expansão social e econômica do Estado, pelo desenvolvimento tecnológico e pela globalização. Também denominado de Nova Administração Pública, foca na eficiência da prestação dos serviços públicos, o que pode ser traduzido pela redução de custos e pelo aumento da qualidade dos serviços (PALUDO, 2018).

Apesar de constituir uma evolução, o modelo gerencial conserva alguns princípios do modelo burocrático, a exemplo da admissão mediante critério de méritos, do sistema estruturado e universal de remuneração e da avaliação constante do desempenho. Defende que a diferença fundamental se situa no controle, o qual deixa de ser centrado nos processos, direcionando-se para os resultados (PALUDO, 2018).

Portanto, no modelo gerencial, a administração visualiza o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos serviços públicos. Dessa forma, os resultados das ações do Estado são tidos como bons quando as necessidades dos cidadãos estão sendo atendidas, diferenciando-se do modelo burocrático, que foca no controle dos processos administrativos (PALUDO, 2018).

Na atualidade, esse modelo é o predominante, porém o modelo burocrático ainda se faz presente no núcleo estratégico do Estado e em muitas organizações públicas, bem como também há práticas patrimonialistas, sobretudo quando os setores dominantes se sentem ameaçados (AMORIM, 2000; PALUDO, 2018).

No **Quadro 1**, a seguir, apresentamos uma síntese dos modelos de Administração Pública em torno de suas características principais.

Quadro 1 – Características principais dos modelos de Administração Pública.

MODELO	CARACTERÍSTICAS
PATRIMONIALISTA	<ul style="list-style-type: none">» Inexistência da divisão do trabalho.» Poder proveniente da hereditariedade.» Os cargos são de livre nomeação.» Regras e procedimentos definidos em torno de interesses pessoais.» Objetivos pessoais são priorizados aos objetivos organizacionais.» Descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais.» A “coisa pública” é propriedade do dirigente.» Favorecimento à corrupção e ao nepotismo.» Inexistência de política fiscal.» Caráter discricionário e arbitrário das decisões.» Atividades executadas com baixo grau de formalização.» Uso da organização e dos cargos públicos em benefício próprio.» Favorecimento de poucos, comprometendo os interesses da sociedade.» Organização é um sistema fechado.» Estratégias definidas pelo dirigente.

<p>BUROCRÁTICO</p>	<ul style="list-style-type: none"> » Clara divisão do trabalho e especialização de suas funções. » Estrutura organizacional hierarquizada. » Processos de trabalho e controles definidos. » Formalismo demasiado. » Administração rígida. » Ênfase excessiva nos processos internos. » Apego às normas e aos regulamentos. » Organização é um sistema fechado. » Estratégias definidas com base nas regras e nos regulamentos.
<p>GERENCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> » Formalização apenas das metas e dos processos globais. » Organizações apresentam poucos níveis hierárquicos. » Administração profissional. » Descentralização administrativa. » Maior competição entre as unidades administrativas. » Existência de muitos fatores ambientais. » Disciplina fiscal e controle no uso dos recursos. » Ênfase nos resultados. » Maior flexibilidade. » Autonomia para o administrador na gestão dos recursos públicos. » Orientação para a eficiência e a qualidade nos serviços públicos. » Controle dos resultados. » Terceirização das atividades auxiliares ou de apoio.

Fonte:Elaboração própria, 2018.

Por fim, o conteúdo estudado nesta unidade permite a reflexão sobre a complexidade das abordagens referentes à Administração Pública e à Gestão Pública, termos distintos, mas que a prática sugere a aglutinação. Isso porque as transformações ocorridas no ambiente exigem a realização de planejamentos participativos, tendo em vista o estabelecimento dos objetivos a serem buscados, bem como a definição de estratégias que conduzam à eficiência, dada a alocação adequada dos recursos.

Ademais, é importante que a sociedade e os agentes públicos tenham o entendimento das características e dos princípios que regem a Administração Pública, além da noção de que o seu desenvolvimento pode apontar para a necessidade de vários modelos de estruturação. Porém, independentemente da configuração adotada, os interesses da coletividade e a transparência do processo devem ser sempre priorizados.



Síntese da unidade

Nesta primeira unidade didática, tratamos dos conceitos sobre Administração Pública e pudemos verificar a complexidade e os diferentes enfoques que os envolvem. Em suma, a Administração Pública diz respeito às decisões e operações que permitem ao Estado assegurar a satisfação das necessidades da população, mediante o uso racional dos recursos. Entretanto, para poder ser executada, dada as suas características de funcionamento, obedece aos princípios, dentre os quais podemos destacar a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Ainda, visualizamos a sua vinculação aos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial.

Leituras complementares

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Administração Pública e de empresas:** duas coisas muito diferentes. Audiência pública sobre as diretrizes curriculares para Curso de Graduação em Administração Pública e políticas públicas. Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação. Brasília, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 47, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/702/550>. Acesso em: 19 jul. 2018.

SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. (orgs). **Administração Pública contemporânea:** política, democracia e gestão. Juiz de Fora: UFJF, 2013.



Avaliação de aprendizagem

Considerando os conteúdos abordados nesta unidade, responda às questões abaixo.

1. “Tanto na gestão pública quanto na gestão privada é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe”. A afirmativa é falsa ou verdadeira? Justifique.
2. “O princípio da eficiência direciona essencialmente a prestação de serviços públicos à coletividade, sem impactar, necessariamente, rotinas e procedimentos internos da administração”. A afirmativa é falsa ou verdadeira? Justifique.
3. Considerando o momento atual, que modelo de Administração Pública é mais oportuno de ser aplicado? Justifique.

Organização e normas aplicadas à administração,
ao planejamento e à avaliação institucional

Unidade II

**Funções administrativas
aplicadas à Gestão Pública**

Fabírcia Abrantes Figueiredo da Rocha



Objetivos de aprendizagem

- » Compreender os conceitos das funções administrativas de cada segmento público.
- » Reconhecer os instrumentos de planejamento relacionados ao segmento público.
- » Diferenciar os tipos de planejamento governamental.
- » Entender o relacionamento das funções administrativas.

Conteúdo e seus desdobramentos

As funções administrativas abrangem o planejamento, a organização, a direção e o controle. Em linhas gerais, o planejamento diz respeito ao estabelecimento antecipado dos objetivos. Para viabilizar o alcance desses objetivos, temos a organização, ou seja, a definição da estrutura organizacional, a especificação

das atividades a serem executadas e dos insumos necessários para a sua realização, compreendendo a alocação dos recursos. A direção surge para guiar e motivar as pessoas no desenvolvimento de suas atividades. O controle vincula-se à avaliação dos resultados obtidos. Adiante, iremos caracterizar cada função administrativa, promovendo um direcionamento para o segmento público.

Planejamento

O planejamento corresponde à primeira função administrativa, servindo de base para as demais. Constitui um processo racional e contínuo, que consiste no estabelecimento antecipado dos objetivos pretendidos, a partir dos quais se terá a determinação das estratégias a serem desenvolvidas, seguida da alocação dos recursos, da condução das atividades e dos controles adotados, para poder avaliar os resultados obtidos.

De forma prática, o planejamento engloba a delimitação dos objetivos, os quais estão associados ao detalhamento dos planos necessários para que possam ser alcançados. Implica a definição de onde se



pretende chegar, juntamente com as ações que deverão ser executadas, acompanhadas dos respectivos tempos ou prazos e das pessoas ou setores responsáveis, incluindo também a sequência correta em que devem ser realizadas (MAXIMIANO, 2011; CHIAVENATO, 2014).

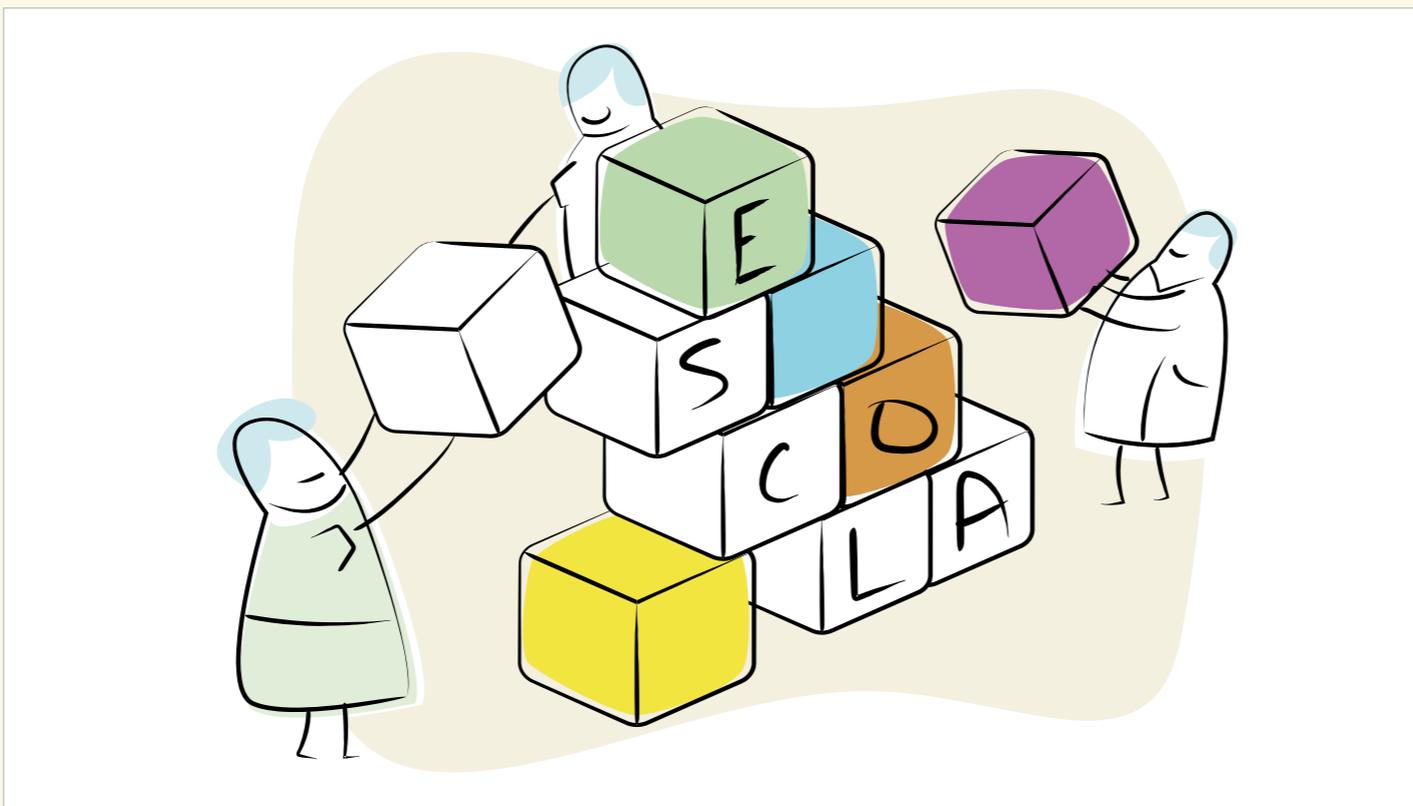
O planejamento é uma prática essencial para qualquer organização, independentemente do segmento de atuação. Entretanto, quando vincula-se à Administração Pública envolve o conjunto de ideias, atitudes, normas e processos presentes no exercício da autoridade política, tendo o propósito de atender aos interesses da coletividade, sendo o ponto de partida para a eficácia e a eficiência do Governo, de modo que as transformações na comunidade não sejam determinadas acidentalmente, mas impulsionadas por decisões e propósitos gerados pela população (ANDRADE *et al.*, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2009; SANTOS, 2014).

Portanto, o planejamento governamental apresenta-se fundamentado em três dimensões: objetivos, apresentando as intenções pretendidas

pela instituição; recursos, abrangendo a alocação dos recursos orçamentários; e estrutura organizacional, representando a estrutura formal da instituição (SANTOS, 2014).

Dessa forma, os objetivos pretendidos devem ser viáveis e os recursos alocados suficientes para a concretização daqueles. Para tanto, cabe à Administração Pública transformar as estruturas administrativo-burocráticas em estruturas flexíveis. Assim, a definição e a execução das atividades devem contar com instrumentos mais desenvolvidos de gestão, exigindo que o gestor assuma uma postura empreendedora em relação à definição e à execução das atividades.

Com a finalidade de esclarecermos esse assunto, serão apresentados, a seguir, os instrumentos vinculados ao planejamento diante do segmento público. Inicialmente, discutiremos em que consistem, como são elaborados e qual a sua abrangência. Posteriormente, passaremos a situá-los em níveis hierárquicos, explicitando como se relacionam entre si. Na sequência, exibiremos representações caracterizando os tipos de planejamento existentes.



Fonte: Ilustrado por Andrei Gurgel/PROEJA, 2019.

Quando o foco é o ambiente educacional, o espaço escolar passa a ser a organização gerenciada e o planejamento constitui um processo racional, relacionado à organização e à coordenação da ação docente, promovendo uma articulação entre a atividade escolar e a problemática do contexto social. Assim, a dinâmica das relações inclui a comunidade escolar (LIBÂNEO, 1994).

Instrumentos do planejamento na Administração Pública

Considerando a Constituição Federal de 1988, mais especificamente o seu Artigo 165, podemos dizer que a função planejamento, no âmbito da Administração Pública, é contemplada a partir dos seguintes instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária Anual (LOA) (ÁVILA, 2012; SANTOS, 2014). O que são esses instrumentos? Como caracterizá-los? Como se relacionam entre si?

A princípio, é concebido um plano abrangente, o PPA, também denominado de “Programa de Governo”, que reúne os objetivos e as metas a serem desenvolvidos em todo o mandato do governante. Entretanto, nesse instrumento não são discriminados os valores a serem arrecadados e os gastos a serem feitos (ÁVILA, 2012).

Na esfera da União, a proposta do PPA é elaborada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, a qual integra o Ministério do Planejamento. Essa proposta, por sua vez, é encaminhada pelo Executivo

ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, porém só entrará em vigor no ano seguinte (CONOF, 2016).

O governante, no primeiro ano de seu mandato, executará os objetivos, as metas e as diretrizes estipulados pelo seu antecessor. Contudo, ficará responsável por planejar os objetivos, as metas e as diretrizes que serão executados pelo seu sucessor. A dinâmica acontece da seguinte forma: no primeiro ano de mandato, o Poder Executivo elabora a proposta de Governo, a qual será convertida em proposta orçamentária, e a encaminha para o Poder Legislativo. O Poder Legislativo, por sua vez, estuda a proposta, efetua as emendas que julgar necessárias, aprova e a remete à sanção do Poder Executivo. No segundo ano do mandato, o Poder Executivo utiliza o PPA para orientar a criação das LDOs e das LOAs (ANGÉLICO, 2006).

O PPA é o Plano de Governo que trata do planejamento de médio prazo, contemplando um período de quatro anos. Expressa os programas de trabalho do Governo mediante diretrizes, objetivos, metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (SANTOS, 2014).

Considerando o PPA aprovado, o Governo Federal envia ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada ano, o projeto de LDO, que deve ser votado e aprovado até 17 de julho (CONOF, 2016).

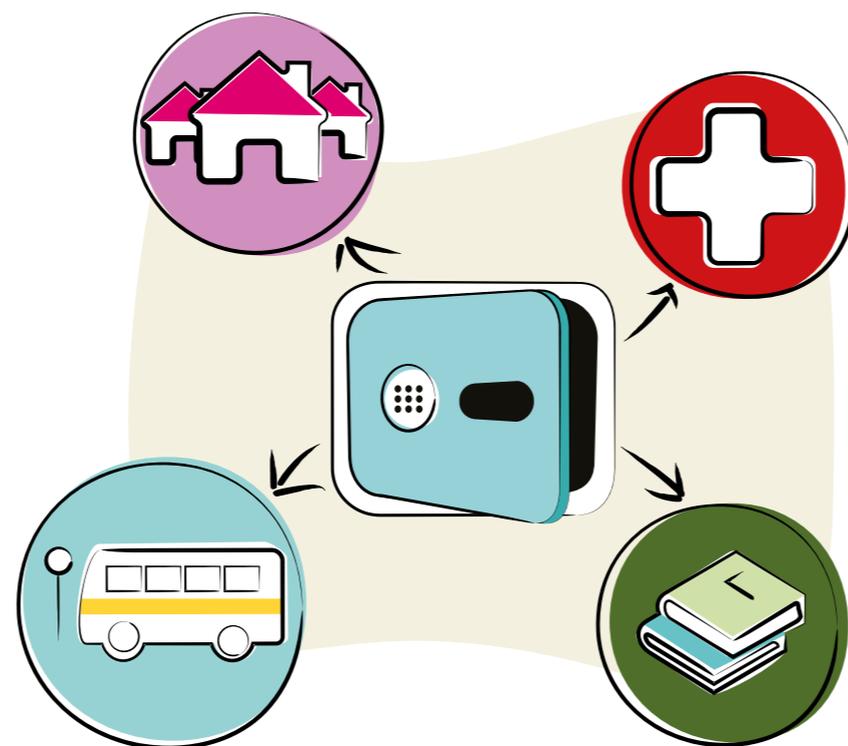
A LDO é o instrumento que realiza a transição entre o PPA e as LOAs. Anualmente, orienta tanto a elaboração quanto a execução do orçamento. Apresenta como funções: selecionar, dentre os programas e ações presentes no PPA, aqueles que terão prioridade na execução orçamentária; fixar o montante de recursos os quais o Governo pretende economizar; estabelecer regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autorizar o aumento das despesas com pessoal; regulamentar as transferências a entes públicos e privados; disciplinar o equilíbrio entre as receitas e as despesas; e apontar prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos (SANTOS, 2014; CONOF, 2016).

A LOA viabiliza o Plano de Governo, permitindo a realização anual dos programas a partir da alocação de recursos para as ações orçamentárias (SANTOS, 2014). De forma prática, define a origem, o montante e o destino dos recursos a serem gastos no país. Assim, evidencia a previsão da receita, representando os recursos dos tributos, dos empréstimos e de outras fontes, que devem ser arrecadados durante o ano, e estabelece

esse mesmo valor como sendo o “teto” para as despesas que poderão ser executadas pelo Governo (CONOF, 2016).

Ressaltamos, ainda, que cabe ao Presidente da República encaminhar ao Congresso Nacional a proposta orçamentária para o ano seguinte até o dia 31 de agosto de cada ano. O Congresso, por sua vez, fica responsável por discutir e votar o orçamento até o dia 22 de dezembro de cada ano (CONOF, 2016).





Fonte: Ilustrado por Andrei Gurgel/PROEJA, 2019.

O orçamento público constitui um instrumento gerencial de planejamento adotado nas esferas da Administração Pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). É uma imposição legal que busca o atendimento das necessidades da população em um período de tempo. Sua finalidade consiste em prever ou estimar as receitas que serão arrecadadas, bem como fixar as despesas a serem realizadas no exercício financeiro seguinte, de maneira a garantir a continuidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade dos serviços prestados à sociedade. Pode ser apresentado nas formas de Orçamento Tradicional, Orçamento Base Zero (OBZ) e Orçamento-Programa (ÁVILA, 2012; LIMA; CASTRO, 2000; ÁVILA, 2003; GIACOMONI, 2007).

Também relacionado ao planejamento, o uso da receita pública, na forma estabelecida na LOA, deve obedecer a outras normas, para evitar o desvio dos recursos e a aplicação prejudicial das finanças públicas. Tais normas estão previstas em diversas leis, incluindo a LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo esta última conhecida por Lei Complementar 101 (CONOF, 2016).

A LRF define responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios, dentre as quais destacamos: executar o orçamento de maneira planejada e sustentável, em conformidade com as metas fiscais estabelecidas; desenvolver a arrecadação; evitar a criação de despesas continuadas, sem a existência de fontes seguras de receitas; respeitar os limites de gastos com pessoal; não permitir aumentos salariais no período que antecede as eleições; e observar os limites legais de endividamento público (CONOF, 2016).

No âmbito da educação, temos o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei 13.005/2014 com vigência até 2024. Por força constitucional, é decenal, ultrapassando diferentes gestões de Governo. Tem a finalidade de orientar as políticas educacionais brasileiras, apresentando vinculação de recursos para o seu financiamento, prevalecendo sobre os PPAs.

Assim, entendendo que Estados, Distrito Federal e Municípios apresentam autonomia, o PNE cumpre a função de articular os esforços nacionais de maneira colaborativa, objetivando universalizar a oferta da etapa obrigatória (de 04 a 17 anos), elevar o nível de escolaridade da população, elevar a taxa de alfabetização, melhorar a qualidade da educação básica e superior, ampliar o acesso ao ensino técnico e superior, valorizar os profissionais da educação, reduzir as desigualdades sociais, democratizar a gestão e ampliar os investimentos em educação.

Quanto aos recursos financeiros vinculados à educação, existe uma quádrupla vinculação: Impostos, Salário-Educação, Percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e Royalties do Petróleo e Fundo Social do Pré-Sal (AMARAL *et al.*, 2016).

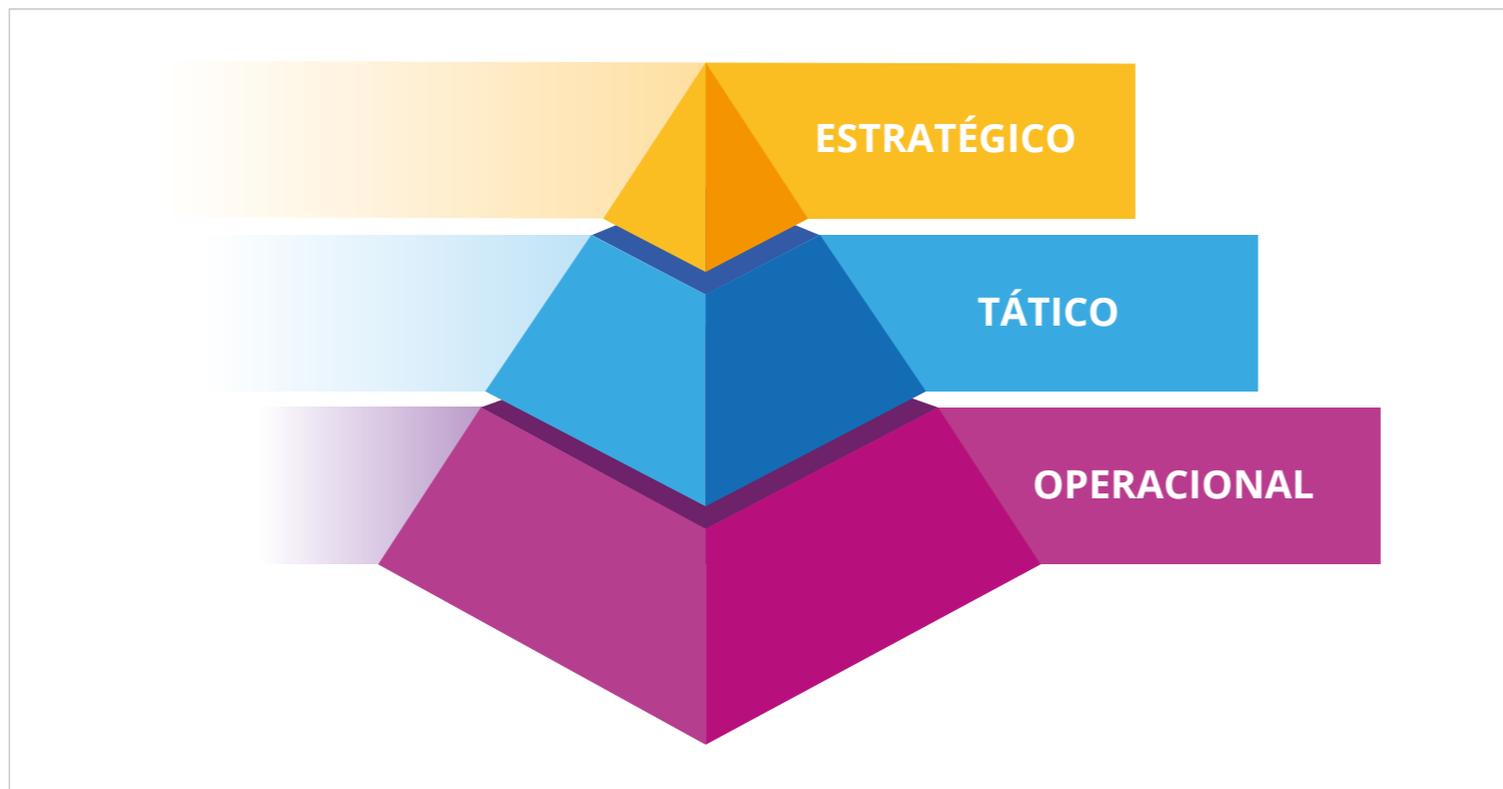
A Constituição Federal, no seu artigo 212, estabelece que um percentual mínimo de impostos arrecadados deve ser destinado à educação. A União deve aplicar pelo menos 18% do valor por ela arrecadado dos impostos, descontando-se as transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os Estados, por sua vez, devem aplicar o mínimo de 25% do valor arrecadado por eles, adicionando-se os recursos transferidos pela União, mas descontando-se os recursos transferidos para os Municípios. Os Municípios também devem aplicar, pelo menos, 25% do volume de impostos por eles arrecadados, adicionando-se os valores repassados pela União e pelos Estados (AMARAL *et al.*, 2016).

A Constituição Federal também estabelece o Salário-Educação: tributo de 2,5% descontado da folha de pagamento das empresas, sendo esse tributo a fonte principal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Inicialmente, tal recurso financeiro era direcionado apenas ao Ensino Fundamental, mas a Emenda Constitucional no. 53/2006 estendeu a aplicação dos recursos para toda a Educação Básica. Já o PNE, em sua meta 20, determina a aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB. Logo, até 2024, os recursos financeiros aplicados deverão atingir o equivalente a 10% do PIB. A Lei nº. 12.858/2013 estabelece que uma parcela da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural deve ser destinada às áreas de educação e saúde (AMARAL *et al.*, 2016).

Níveis de planejamento

O planejamento pode ser classificado de acordo com os níveis de atuação estratégico, tático e operacional. A **Figura 1** exibe a representação de tais níveis, segundo sua disposição hierárquica, sabendo que a complexidade se eleva do nível operacional para o nível estratégico.

Figura 01 – Níveis de Planejamento.



Fonte: Ilustrado por Carol Costa/PROEJA, 2019.

O nível estratégico relaciona-se ao longo prazo, sendo desenvolvido pelas pessoas que integram o topo das decisões da organização. Trata dos objetivos gerais pretendidos, não apresentando detalhes de como eles serão realizados.

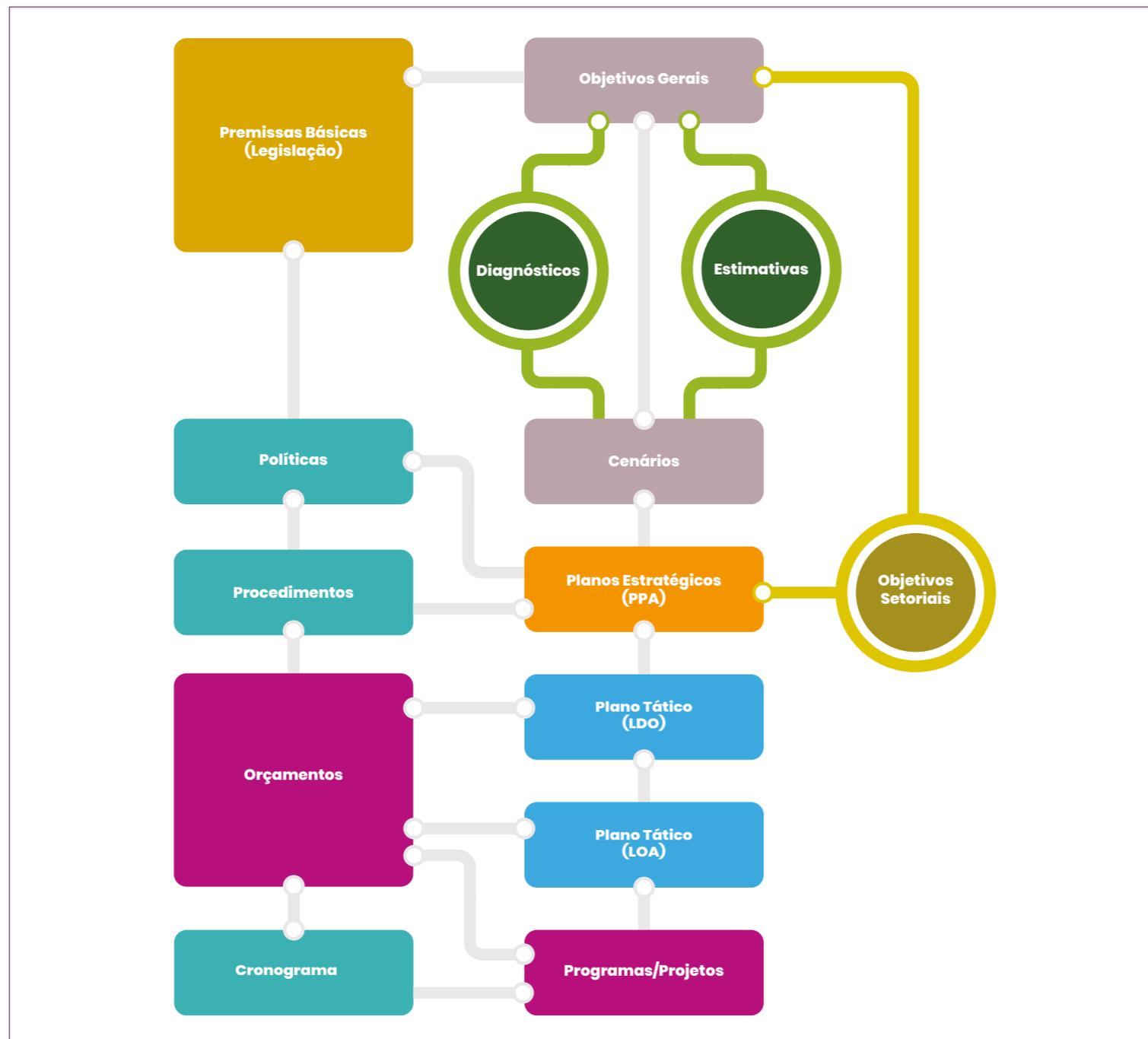
O nível tático corresponde ao planejamento de médio prazo, originado a partir dos objetivos gerais estabelecidos no nível estratégico. Apresenta um grau de detalhamento maior, viabilizando o alcance dos objetivos departamentais ou setoriais.

O nível operacional abrange o curto prazo, sendo derivado diretamente do nível tático. Envolve a definição de tarefas ou atividades, por parte dos setores ou departamentos, necessárias para alcançar os objetivos delimitados. Utiliza-se de metas específicas, programas, procedimentos, métodos ou normas.

Considerando os instrumentos de planejamento da Administração Pública, o PPA situa-se no nível estratégico, enquanto a LDO e a LOA se enquadram no nível tático, sendo, a partir da LOA, concebidos os planos de ação, assumindo um caráter operacional. Ressaltamos, ainda, que, na Administração Pública, é comum se ter a elaboração de decretos, portarias e/ou leis para poder viabilizar o cumprimento das metas previstas (BÄCHTOLD, 2008).

A **Figura 2** exibe um modelo de planejamento, associando os instrumentos citados. A partir da Legislação, têm-se as premissas básicas para o estabelecimento dos objetivos gerais a serem buscados. Mediante a realização de diagnósticos e a delimitação de estimativas, são concebidos os cenários que, respaldados pelas políticas, darão origem aos planos estratégicos (PPA). Tais planos serão retratados em objetivos setoriais, bem como se desdobrarão em planejamentos táticos (LDO e LOA), viabilizados pelo orçamento, estando todos atrelados a cronogramas.

Figura 02 – Modelo esquemático de planejamento.



Fonte: Bätchold, 2008. Ilustrado por Andrei Gurgel/PROEJA, 2019.

No âmbito da educação, considerando o planejamento estratégico, desde 2007, tem-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como propósito a melhoria da qualidade da educação pública, contando com ações organizadas nos eixos Educação Básica; Educação Superior; Educação Profissional e Tecnológica; e Alfabetização e Educação Continuada. Para tanto, pressupõe a superação da tradicional fragmentação das políticas educacionais, mediante a promoção do diálogo entre os entes federativos, de maneira a se ter o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras. Apresenta como articulador o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, contando com 28 metas, pautadas em resultados mensurados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Logo, para serem materializadas, tem-se o Plano de Ações Articuladas (PAR), elaborado mediante a realização de um diagnóstico do atendimento educacional público dos municípios (ALBUQUERQUE, 2017).

Diante dessa abordagem geral acerca dos níveis de planejamento e entendendo nosso objetivo de aprendizagem quanto ao direcionamento para o segmento público, trataremos a seguir dos tipos de planejamento governamental.

Tipos de planejamento governamental

O planejamento governamental pode ser classificado em quatro tipos: tradicional, estratégico, estratégico situacional e participativo (SANTOS, 2014).

a) Planejamento tradicional: diz respeito ao processo de decisão que busca uma combinação otimizada de atividades de uma área específica. Ele viabiliza a coordenação da utilização dos instrumentos de política, considerando tanto os objetivos do sistema quanto as limitações, dada a disponibilidade dos recursos (FREITAS, 1980).

O planejamento tradicional assume um caráter estático e centralizado. Tem como base uma análise interna da estrutura e do funcionamento da organização, tendendo a um sistema fechado, em que não são consideradas as alterações do ambiente externo, nem as solicitações atuais e futuras desse ambiente, correspondendo a uma visão simplificada da realidade. Os planos podem ser revistos regularmente, mas não podem ser alterados entre cada revisão. São tidos como normativos, originando planos tecnicamente perfeitos, porém podem ser politicamente inviáveis (SANTOS, 2014).

Na **Figura 3**, é demonstrado o planejamento tradicional. De início, tem-se a seleção do que planejar, de acordo com a escolha e a delimitação do objeto do planejamento (identificação do problema). Em seguida, é desenvolvido um diagnóstico, para qualificar e quantificar o sistema em estudo, possibilitando a identificação e a priorização de alternativas de solução. Dessa maneira, há a definição dos objetivos de longo e curto prazos, realizados a partir dos projetos e programas, os quais se encontram vinculados ao orçamento.

Figura 03 – Planejamento tradicional.



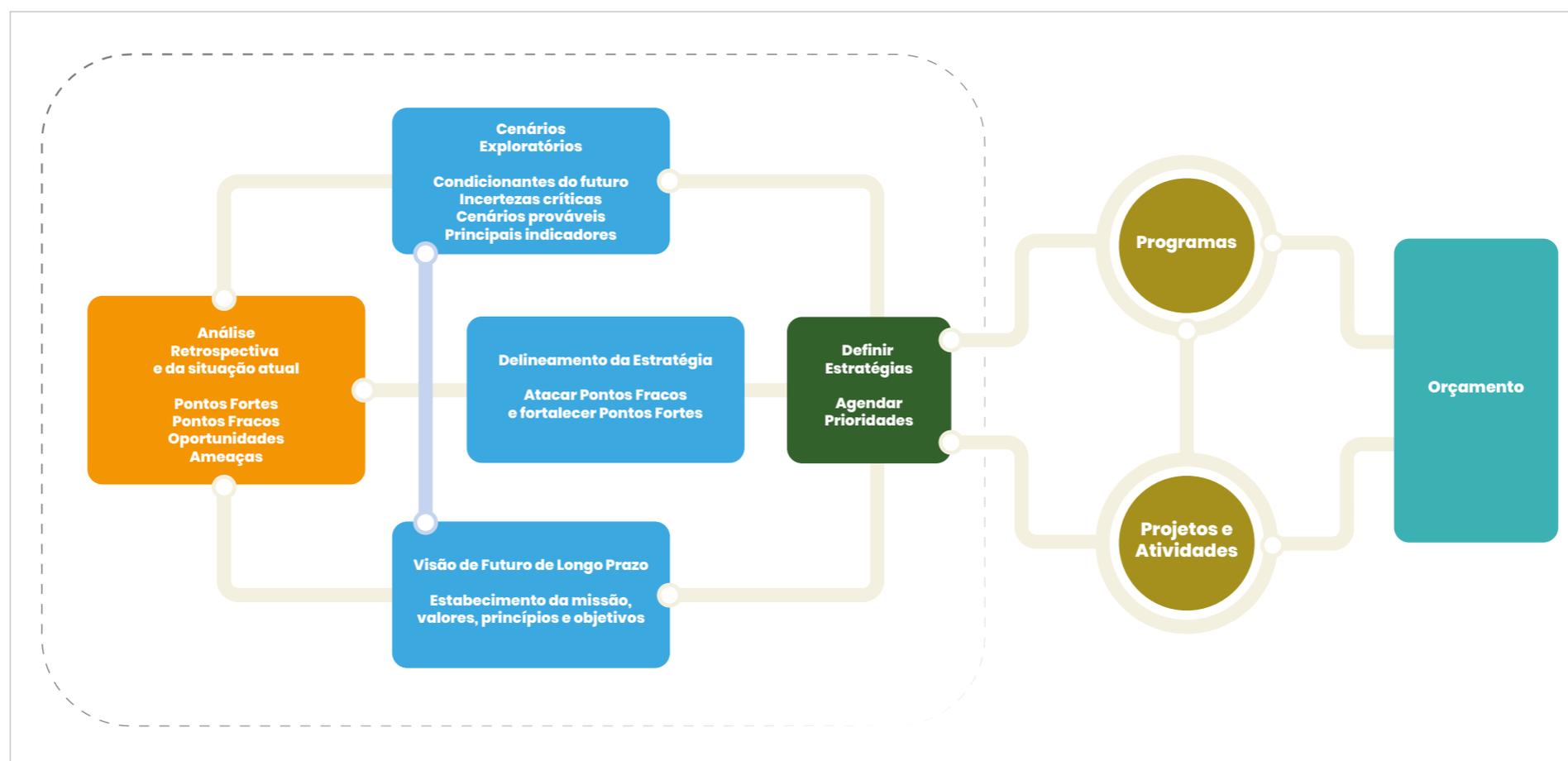
Fonte: Santos (2014, p. 72). Ilustrado por Andrei Gurgel/PROEJA, 2019.

b) Planejamento estratégico: consiste em um processo contínuo e sistemático de tomada de decisões. Os planos são revistos de maneira permanente à medida que as circunstâncias evoluem, não existindo um calendário definido (SANTOS, 2014).

É importante entender que o ambiente no qual as organizações estão inseridas é dinâmico. As inovações tecnológicas e as mudanças sociais, econômicas e políticas são evidentes. Assim, essa imprevisibilidade exige que as organizações considerem os elementos externos no que se refere ao desenvolvimento do seu planejamento. Portanto, o planejamento estratégico visa a suprir essa deficiência presente no planejamento tradicional.

Na **Figura 4**, parte-se de uma análise externa (oportunidades e ameaças) e de uma análise interna (pontos fortes e pontos fracos), viabilizando uma análise retrospectiva, permitindo a constatação da situação atual. Na sequência, são definidos: missão, visão, valores, princípios e objetivos, bem como os cenários exploratórios. Assim, tem-se o delineamento das estratégias, associado ao estabelecimento das prioridades, que irão culminar nos programas e, conseqüentemente, nos projetos e nas atividades que alimentam o orçamento.

Figura 04 – Planejamento Estratégico.



Fonte: Santos (2014, p. 75). Ilustrado por Andrei Gurgel/PROEJA, 2019.

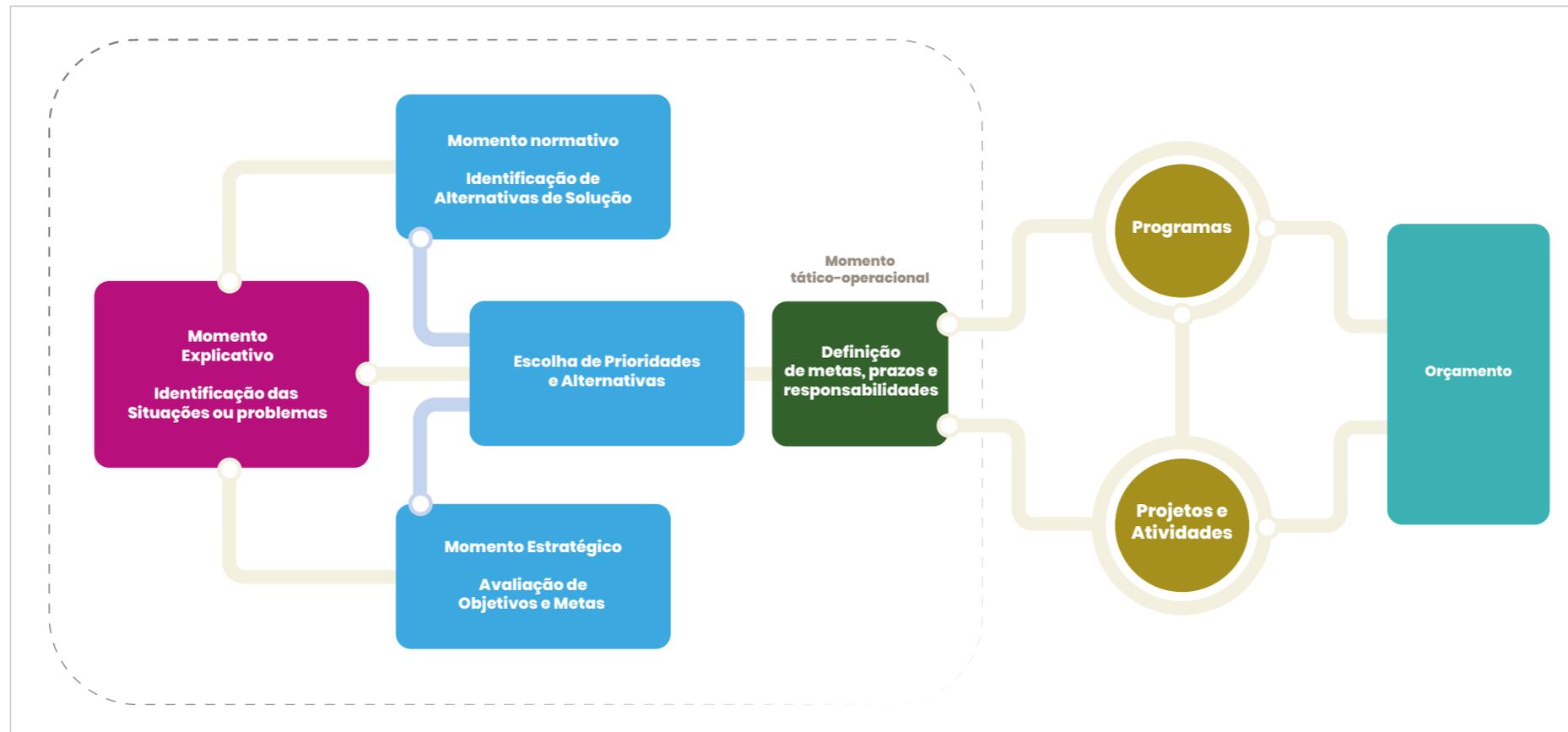
c) Planejamento estratégico situacional: é concebido como propostas de soluções de problemas. Não é determinístico, com metas rígidas a serem alcançadas. O ponto de partida é a análise da situação, que é continuamente monitorada, a partir da qual são desenvolvidas ações para mudá-la. Crises são transformadas em oportunidades (SANTOS, 2014).

O planejamento estratégico situacional é utilizado em ambientes turbulentos, que exigem planos e ações rápidos. Ele não atua de maneira homogênea para todos os problemas ou situações: cada problema é analisado, sendo verificadas as soluções adequadas, incluindo a viabilidade econômica e a implementação, considerando o momento vivido e os agentes (MATUS, 1993; SANTOS, 2014).

Ele difere do planejamento tradicional. O último origina um documento extenso, segmentando o tempo em curto, médio e longo prazos. Já o primeiro, apresenta métodos e técnicas adequadas, tendo em vista a descrição e a interpretação de problemas complexos de natureza social. A situação é monitorada de maneira contínua, permitindo que as ações possam ser ajustadas às circunstâncias situacionais (SANTOS, 2014).

A **Figura 5** sintetiza o planejamento estratégico situacional. De início, temos um momento explicativo, com a finalidade de definir e explicar as situações, procurando entender as relações entre os agentes, os atores e as estruturas. O momento normativo implica a compreensão das decisões e quais dessas definirão as alternativas de soluções. O momento estratégico consiste na avaliação dos objetivos e metas, considerando as possíveis estratégias em função tanto do comportamento dos demais agentes quanto das capacidades envolvidas. O momento tático-operacional compreende a definição de metas, prazos e responsabilidades.

Figura 05 – Planejamento Estratégico Situacional.

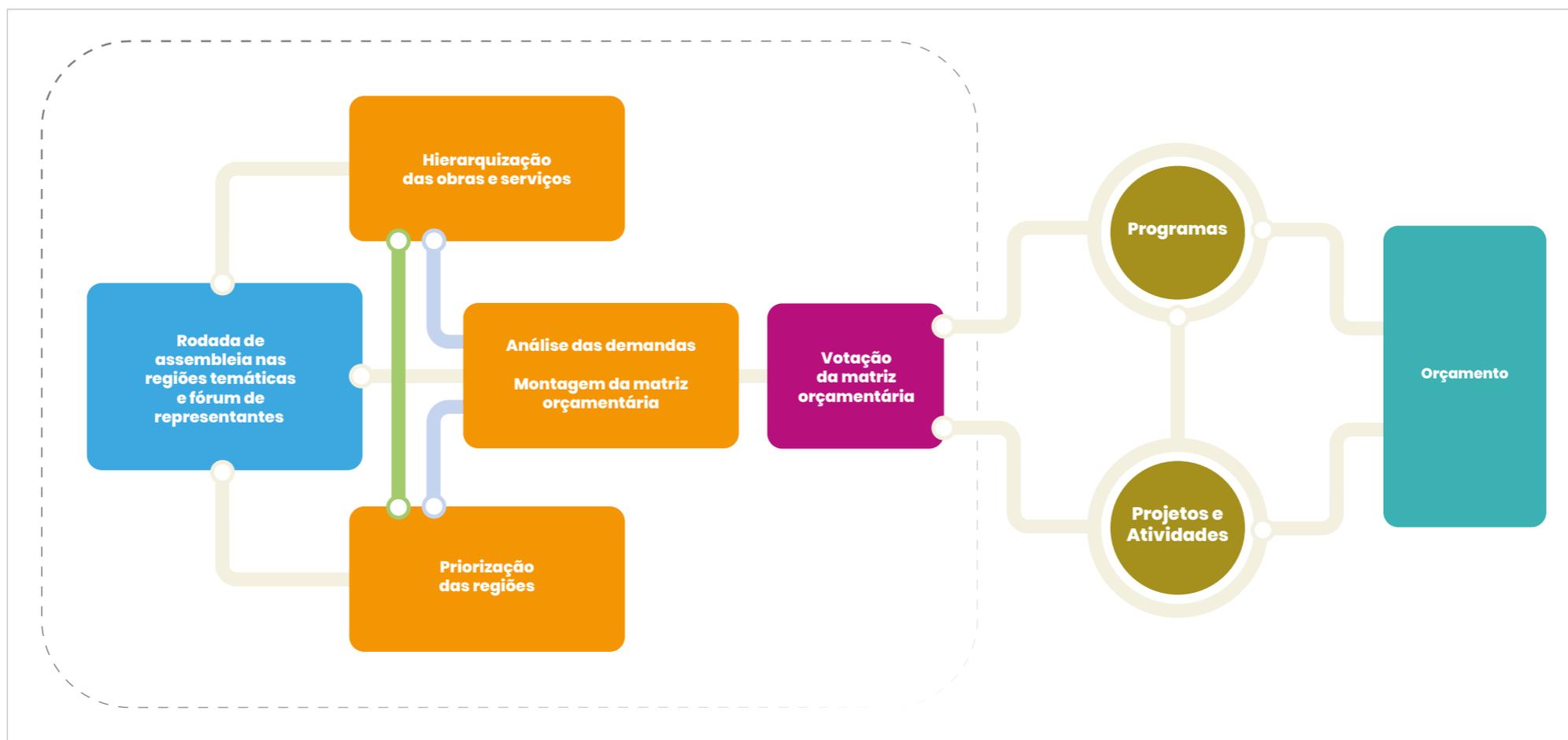


Fonte: Santos (2014, p. 81). Ilustrado por Andrei Gurgel/PROEJA, 2019.

d) Planejamento participativo: constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo, no qual se tem a maior participação dos membros das categorias constituintes. Assim, vai além de uma atividade técnica: é um processo político vinculado à decisão da maioria, objetivando o benefício desta, já que uma minoria dificilmente abrirá mão de seus privilégios (CORNELLY, 1980; SANTOS, 2014).

A **Figura 6** exemplifica as etapas do planejamento participativo. A partir da participação de representantes da comunidade, tem-se a identificação das necessidades, as quais são hierarquizadas e priorizadas. Posteriormente, a análise das demandas e a montagem do orçamento, que segue para votação.

Figura 06 – Planejamento Participativo.



Fonte: Santos (2014, p. 83). Ilustrado por Andrei Gurgel/PROEJA, 2019.

Dentre os tipos de planejamento apresentados, evidenciamos, na educação, uma tendência para o planejamento participativo, pois o envolvimento da comunidade escolar nas decisões, acerca do rumo a ser seguido, contempla o estabelecimento de objetivos segundo diferentes percepções, possibilitando um melhor diagnóstico da realidade escolar. Dessa forma, os vínculos entre professores, funcionários, alunos e pais tornam-se mais fortes, em que a presença do debate democrático viabiliza a definição de critérios coletivos, os quais não nortearão o planejamento e a execução das ações.

No ambiente escolar, o planejamento participativo apresenta três fases: **preparação** do Plano Escolar, que corresponde ao registro sistematizado e justificado das decisões tomadas pelos agentes educacionais; **acompanhamento** da execução das ações pensadas no Plano Escolar, de maneira a realizar, quando necessário, mudanças nas operações, tendo em vista o alcance dos objetivos delimitados; e **revisão** das etapas desenvolvidas, com o intuito de poder avaliá-las e, com isso, entender os aspectos que foram relevantes, mas também aqueles que

não foram oportunos, pois, dessa apuração, vai-se construindo uma vivência e, conseqüentemente, consolidando o conhecimento do ambiente escolar, o que é essencial para iniciar um novo planejamento (FERREIRA, 2002).

As organizações públicas, incluindo as instituições de ensino, sobrevivem com recursos públicos. Todas as suas ações adotadas devem apresentar-se pautadas na legislação. Porém, enfrentam desafios, face à escassez de recursos, à carência de lideranças, às novas tecnologias educacionais e à necessidade de prestar contas de avaliação acadêmica e institucional. As dificuldades tornam-se mais acentuadas devido ao produto final combinar conhecimento, educação e cultura (MEYER; MANGOLIM, 2006).

Portanto, a implantação do planejamento estratégico em instituições públicas se depara com fatores críticos: compromisso e liderança dos gestores; regularidade e continuidade do planejamento, a transitoriedade do poder público; institucionalização do planejamento devido a crenças conservadoras e resistências à mudança; capacitação profissional, referente à ocupação de cargos por força de acordos políticos; e alinhamento entre o planejamento estratégico e o orçamento (OLIVEIRA, 2018).

Nas instituições de ensino, a gestão estratégica exige o gerenciamento do currículo e do desempenho de professores e alunos, entendendo a existência de demandas individuais e coletivas. Dessa maneira, as atividades internas devem adequar-se às demandas externas de uma sociedade em transformação (ANDRIGUETTO JÚNIOR *et al.*, 2011).

Organização



A organização, como função administrativa, consiste no estabelecimento da estrutura formal de autoridade, mediante a qual tem-se a classificação das subdivisões de trabalho, definidas e coordenadas, tendo em vista o alcance dos objetivos previamente delimitados, possibilitando relações de previsibilidade e de hierarquia (GULIK, 1937; LOIOLA *et al.*, 2004).

A organização abrange os recursos, conduzindo à concepção da estrutura organizacional necessária para poder executar o planejamento elaborado, bem como habilitar as demais funções administrativas, ou seja, direção e controle.

De forma prática, a organização busca atingir a melhor forma de agir em prol dos objetivos estabelecidos na etapa de planejamento, compreendendo a definição da estrutura organizacional e oportunizando a identificação das tarefas necessárias; a definição das funções e das responsabilidades; a disponibilização de informações, recursos e *feedback* aos servidores; o estabelecimento de medidas de desempenho compatíveis aos objetivos; e condições motivadoras para os servidores, no que concerne à realização de suas atividades, com os respectivos sistemas de autoridades, atividades e comunicação (PALUDO, 2018; SANTOS, 2014).

Segundo Santos (2014), a organização apresenta cinco etapas:

1. identificar os detalhes do trabalho necessário, para que os objetivos estabelecidos possam ser atingidos;
2. dividir o trabalho em atividades de maneira lógica e racional, considerando que estas serão desenvolvidas por uma pessoa ou por um grupo;
3. estabelecer a sequência de realização das atividades, entendendo a necessidade de se ter flexibilidade em meio às mudanças que possam surgir;

4. criar um mecanismo de coordenação das atividades que conduza a um todo unificado e harmonioso;
5. acompanhar a eficácia da organização, ou seja, o alcance dos objetivos.

É importante destacarmos que, nos órgãos públicos, a exemplo das escolas, a organização das tarefas, pessoas, órgãos e relações, normalmente é realizada pela lei. Entretanto, mesmo diante dessa especificidade, é oportuno entendermos os tipos existentes de estrutura.

Tipos de estrutura organizacional

As estruturas organizacionais levam em consideração três aspectos principais: **complexidade, formalização e centralização** (HALL, 2004).

A complexidade é tratada a partir da diferenciação horizontal (divisão das tarefas), da diferenciação vertical (níveis hierárquicos) e da distribuição geográfica. A formalização implica o estabelecimento de regras e procedimentos que regulam o comportamento dos indivíduos. A centralização corresponde à distribuição do poder na cadeia hierárquica (SANTOS, 2014).

Tachizawa e Scaico (1997) evidenciam que a estrutura organizacional engloba o porte da organização, o fator humano, o ambiente externo, os objetivos e as estratégias, além da tecnologia de informação. Já Mintzberg (2003), faz referência a vários elementos, porém enfatiza que o principal tende a ser o ambiente externo.

Portanto, considerando Mintzberg (2003), temos cinco principais configurações para as estruturas organizacionais: estrutura simples; burocracia mecanizada; burocracia profissional; forma divisionalizada; e adocracia.

a) Estrutura simples: é característica das organizações que apresentam pequena ou nenhuma estrutura. Conta com pouca formalização do comportamento. A divisão do trabalho não é rigorosa e o poder de tomada de decisão é centralizado, permitindo adaptação diante de um ambiente dinâmico. As atividades não são padronizadas, já que o sistema técnico tende a não ser regulamentado e ainda pouco sofisticado. O mecanismo principal de coordenação é a supervisão direta. A comunicação, por sua vez, acontece informalmente entre o executivo principal e os demais integrantes da organização (MINTZBERG, 2003; SANTOS, 2014).

b) Burocracia mecanizada: é característica de ambientes simples e estáveis; e de organizações maduras e de grande porte. Apresenta alta formalização do comportamento e padronização, implicando em tarefas rotineiras e altamente especializadas. Logo, o sistema técnico é regulamentado, existindo um controle externo constante. Evidenciam-se a divisão do trabalho e a diferenciação entre as unidades. O poder de decisão é centralizado verticalmente, porém descentralizado, de forma limitada, horizontalmente. A comunicação é formalizada. As ações são amplamente planejadas (MINTZBERG, 2003; SANTOS, 2014).

c) Burocracia profissional: é característica de um ambiente estável, porém complexo. O mecanismo-chave de coordenação é a padronização das habilidades, sendo utilizado o parâmetro de treinamento. Entretanto, tem-se pouca padronização do comportamento, devido à complexidade do trabalho. Verifica-se uma ampliação vertical das tarefas, mas permanecendo a especialização horizontal. A descentralização acontece nas duas dimensões, horizontal e vertical. O sistema técnico não se apresenta muito regulamentado, sofisticado e automatizado (MINTZBERG, 2003; SANTOS, 2014).

d) Forma divisionalizada: é característica de ambientes nem muito complexos nem muito dinâmicos. O poder de tomada de decisão é descentralizado, já que a cúpula administrativa o transfere em parte para os gestores das divisões. Evidencia-se pouca padronização do comportamento e pouco planejamento das ações. Há alguma especialização de tarefas entre as divisões e a gestão central (MINTZBERG, 2003; SANTOS, 2014).

e) Adhocracia: é uma estrutura altamente orgânica, sendo característica de ambientes dinâmicos e complexos. Apresenta pouca formalização do comportamento e especialização do trabalho na dimensão horizontal. Tem-se a utilização de grupo e equipes multidisciplinares, que reúnem habilidades e conhecimentos diferentes, porém complementares, os quais cooperam entre si em prol do alcance do objetivo. O poder de tomada de decisão é descentralizado. Pouco planejamento de ações é utilizado (MINTZBERG, 2003; SANTOS, 2014).

Quando a organização é uma escola, a literatura aponta para estudos que datam da década de 1930, tendo como base a administração escolar voltada para uma concepção funcionalista, aproximando-a de uma organização empresarial. Todavia, as mudanças políticas e econômicas

impulsionaram o movimento pedagógico da Nova Escola. A partir da década de 1980, uma nova fase de elaborações teóricas direciona a administração escolar para um enfoque sociológico (SANDER, 1995; DRABACH; MOUSQUER, 2009).

Nesse contexto, evidenciamos um enfoque científico-racional, no qual a escola é caracterizada por uma realidade objetiva, neutra e técnica, que funciona de maneira racional; e um enfoque crítico, de cunho sociopolítico, no qual a escola é vista como um sistema que agrega pessoas, sendo fatores de grande relevância a intencionalidade e as interações entre estes (LIBÂNEO, 2001).

No enfoque científico-racional, as escolas concedem grande peso à estrutura organizacional, por meio da construção de organogramas de cargos e funções, explicitando a hierarquia de funções, normas e regulamentos. Desse modo, existe uma tendência natural à centralização das decisões, predominando planos de ação construídos de cima para baixo (LIBÂNEO, 2001).

No enfoque sociopolítico, a organização escolar não é totalmente objetiva e funcional, apresentando-se de forma mais neutra, originando uma construção social levada a efeito pelos professores, alunos, pais e integrantes da comunidade (LIBÂNEO, 2001).

Segundo Libâneo (2001), no enfoque crítico, três tendências são observadas:

- » concepção autogestionária: baseada na responsabilidade coletiva, o que implica a descentralização da direção, repercutindo na acentuada participação direta e igualitária dos membros da instituição;
- » concepção interpretativa: opõe-se fortemente à concepção científico-racional, pois há o entendimento de que as práticas organizacionais são socialmente construídas, considerando as experiências subjetivas e as interações sociais das pessoas; e
- » concepção democrática e participativa: baseada na relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe. A forma coletiva de tomada de decisão é defendida, mas sem excluir a responsabilidade individual das pessoas, tendo em vista os objetivos comuns assumidos por todos.

Logo, diante de um enfoque crítico, a escola não é caracterizada pelo seu papel no mercado, mas pelo interesse público. Assim, não é uma estrutura objetiva e independente das relações humanas, mas resultado de experiências subjetivas das pessoas que a compõem, incluindo as interações com a sociedade. No entanto, essa visão não exclui a importância da estrutura organizacional, pois mesmo entendendo a construção social, por intermédio da interação e da cultura dos membros integrantes, essa construção não acontece de maneira livre e orgânica, mas balizada pela realidade sociocultural e política (LIBÂNEO, 2001).

Libâneo (2001) ainda enfatiza que o enfoque crítico busca relações solidárias e formas participativas. Porém, valoriza também elementos internos do processo organizacional, ou seja, planejamento, organização, direção e controle, já que necessita atender a objetivos sociais e políticos.

A estrutura organizacional de uma instituição de ensino, em geral, encontra-se prevista no Regimento Escolar. A forma de disposição das funções dependerá do modelo e da concepção de gestão adotados pela escola, o que permite entender que não existe um padrão estabelecido. **A Figura 7** exibe um organograma básico de uma escola segundo um enfoque sociopolítico.

Figura 07 – Organograma básico de uma escola (enfoque sociopolítico).



Fonte: Libâneo (2001, p. 4). Ilustrado por Andrei Gurgel/PROEJA, 2019.

O Conselho de Escola (Colegiado) tem como função básica a democratização das relações de poder. Logo, apresenta atribuições consultivas, deliberativas e fiscais, as quais envolvem aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros, definidas na legislação e no Regimento Escolar. Na sua composição, tem-se a presença dos integrantes da escola e dos usuários (PARO, 2016).

Na Direção, tem-se a atuação do diretor, responsável pela coordenação, organização e gestão das atividades da escola, considerando leis, regulamentos e determinações dos órgãos superiores do sistema de ensino. Ele é auxiliado pelo corpo de especialistas e de técnicos-administrativos e pela comunidade (LIBÂNEO, 2001).

No Setor Técnico-Administrativo, as atividades-meio asseguram o atendimento dos objetivos e funções da escola. A Secretaria Escolar é responsável pela documentação, escrituração e correspondência da instituição, dos docentes, dos demais funcionários e dos alunos, bem como pelo atendimento ao público. Também responde pelos serviços auxiliares (zeladoria e vigilância), além dos Multimeios (biblioteca, laboratórios etc.) (LIBÂNEO, 2001).

O Setor Pedagógico é responsável pelas atividades de coordenação pedagógica e de orientação educacional. As funções dos especialistas vinculam-se à legislação. Dada a necessidade de habilidades específicas, é recomendável que o profissional tenha formação pedagógico-didática ou em Pedagogia. Assim, o Coordenador Pedagógico acompanha, assessora e avalia as atividades pedagógico-curriculares; presta assistência pedagógico-didática aos professores em suas disciplinas, de maneira a desenvolver um trabalho interativo com os alunos; e promove o relacionamento com os pais e com a comunidade, sobretudo quanto ao funcionamento pedagógico-curricular e didático da escola e à avaliação dos alunos. Já o Conselho de Classe é um órgão deliberativo, relacionado à avaliação escolar dos alunos, que decide acerca de ações preventivas e corretivas vinculadas ao rendimento e comportamento dos alunos e a outras medidas vinculadas à melhoria da qualidade da oferta dos serviços educacionais e ao melhor desempenho escolar dos alunos (LIBÂNEO, 2001).

As escolas ainda podem contar com Instituições Auxiliares, a exemplo da Associação de Pais e Mestres (APM) e do Grêmio Estudantil, sendo estas

regulamentadas pelo Regime Escolar. É recomendável que apresentem autonomia de organização e funcionamento, evitando qualquer tutela por parte da Secretaria de Educação ou da direção da escola.

A APM reúne pais de alunos, professores e técnicos-administrativos, além de alunos maiores de 18 anos, e funciona com uma diretoria executiva e um conselho deliberativo. Já o Grêmio Estudantil, constitui-se uma entidade representativa dos alunos, tendo sido criada pela Lei Federal no. 7398/95, que conferiu autonomia para se organizarem em torno dos seus interesses, com finalidades educacionais, culturais, cívicas e sociais (LIBÂNEO, 2001).

O corpo docente é formado pelo conjunto de professores em exercício na escola, sendo responsável pela docência das disciplinas, além de participar na elaboração do plano escolar ou projeto pedagógico-curricular, na realização de atividades da escola e nas decisões dos Conselhos de Escola e de Classe, das reuniões de pais, da APM e das demais atividades cívicas, culturais e recreativas da comunidade (LIBÂNEO, 2001).

Direção

A Direção é a função administrativa que remete à gestão. Foca no relacionamento interpessoal do administrador com as pessoas que estão sob sua responsabilidade, sendo o processo administrativo responsável por conduzir e coordenar as pessoas na execução de suas tarefas, determinadas na definição da estrutura organizacional.

Portanto, a direção envolve a orientação e a motivação das pessoas. Para tanto, o administrador/diretor deve apresentar perfil de liderança, sendo crucial que desenvolva uma comunicação clara e adequada para com seus liderados (SANTOS, 2014). Nesse caso, o termo líder não pode ser confundido com gestor ou mesmo administrador, pois o fato de estar em um cargo de gerência não implica dizer que a pessoa apresenta liderança.



Liderança é um processo no qual uma pessoa incentiva outras a alcançarem os objetivos que foram antecipadamente traçados. É um fenômeno grupal, pois envolve duas ou mais pessoas (BERGAMINI, 1994; CHIAVENATO, 2010). Além do mais, independe do nível hierárquico, ou seja, os líderes podem pertencer aos níveis operacional, gerencial ou estratégico. A teoria evidencia os seguintes estilos de liderança: autocrático, liberal e democrático (CHIAVENATO, 2010).

- » **Autocrático:** as diretrizes são determinadas sem que exista a participação do grupo. O líder determina a tarefa a ser executada por cada pessoa, assumindo uma postura inflexível e dominadora. As pessoas não têm espaço para expor suas ideias ou percepções, não sendo estimuladas à criatividade. Dessa maneira, não apresentam espontaneidade e iniciativa, tendendo à desmotivação.
- » **Liberal (Laissez-Faire):** as pessoas ficam à vontade para tomarem decisões. As tarefas são definidas pelo próprio grupo, sem interferência do líder, que não é respeitado. O controle fica solto, conduzindo a resultados que tendem a não serem satisfatórios.

- » **Democrático:** a participação do grupo é instigada pelo líder, através da prática de debates e troca de conhecimentos. O grupo é, então, estimulado a contribuir com ideias e sugestões, tendo em vista o alcance dos objetivos. Nesse caso, há mais motivação e é cultivado um bom relacionamento interpessoal, estimulando o respeito e a amizade entre si.



LEMBRE-SE

Os cargos de direção, em geral, são denominados de cargos de confiança. Podem, então, ser alocados para pessoas efetivas, ou seja, que integram o quadro funcional da organização, ou para pessoas nomeadas por livre escolha, que não fazem parte do quadro funcional. Quando a pessoa é efetiva, diante dessa atribuição, passa a receber uma gratificação. Quando não é efetiva, passa a deter um cargo comissionado, recebendo um valor específico de remuneração (SANTOS, 2014).

No ambiente escolar, uma gestão de qualidade exige competência, agilidade, criatividade e entusiasmo, sob uma ótica participativa. Logo, o gestor precisa ter uma postura de liderança e estar em constante

formação, bem como apresentar conhecimentos acerca dos avanços científicos e tecnológicos. Igualmente, necessita estar comprometido com a aprendizagem dos alunos, exigindo o seu próprio empenho na observação, no planejamento, na execução e na avaliação do trabalho realizado pela escola (ACÚRCIO, 2004).





REFLETINDO

- ▶ A gestão democrática é o princípio orientador da escola pública do Brasil, estando definida na Constituição Federal de 1988 e referendada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Ao fazer referência às escolas e aos sistemas de ensino, a gestão democrática envolve não somente funcionários e professores que atuam na instituição, mas também pais, alunos e qualquer outro membro da comunidade o qual apresente interesse na melhoria do processo pedagógico (LÜCK *et al.*, 2005).

Assim, Governo, família, sociedade e membros da instituição devem trabalhar em equipe, em prol do bem da coletividade, contrapondo-se à concepção do autoritarismo, exigindo uma mudança de mentalidade, visto que a comunidade escolar não deve enxergar a escola pública como um aparelho burocrático do Estado, uma conquista da comunidade (GADOTTI, 1998).

Desse modo, é papel da escola pública garantir um padrão de qualidade para todos, respeitando a diversidade local, étnica, social e cultural, e tendo uma visão sistêmica que procure atender a aspectos estáticos (consenso, adaptação, ordem e hierarquia) e dinâmicos (contradição, mudança, conflito e autonomia) (GADOTTI, 1998).

O gestor, então, é desafiado a mobilizar as pessoas inseridas no ambiente escolar de forma articulada e participativa, em busca do compromisso coletivo, tendo em vista a transformação da realidade focando a qualidade do ensino. Já os professores, precisam desenvolver competências e habilidades para transformar a sala de aula em um espaço interativo de debates e discussões dialógicas direcionadas à formação (BOSCHETTI; MOTA; ABREU, 2016).

Portanto, a gestão democrática da educação associa-se ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que desencadeiam a participação social na formulação de políticas educacionais; no planejamento dos objetivos associados à definição dos recursos e necessidades de investimentos; na execução das deliberações coletivas; na avaliação da escola e da política educacional; e na definição de estratégias para garantir a permanência da escola, dada a universalização do ensino para toda a população (MEDEIROS, 2003).

Controle

O controle é a função administrativa que tem como propósito a medição e a avaliação do desempenho, tendo em vista o resultado alcançado. Dessa maneira, quando o resultado difere do objetivo estabelecido, ajustes podem ser realizados, atuando como um agente regulador.

Em uma perspectiva limitada, o controle avalia os resultados a partir da análise de desvios e da geração de relatórios. Já diante de uma perspectiva ampliada, abrangendo a sociedade, os procedimentos adotados para a mensuração consideram a cultura e os valores (SANTOS, 2014). Na Administração Pública, monitora o cumprimento dos objetivos delimitados pelo Governo, estando organizado em duas estruturas: a ministerial e a parlamentar (FARIAS NETO, 1994; SILVA NETO, 1997).



No controle ministerial, cada organização vincula-se a um ministério setorial, que tem a responsabilidade tanto de definir os objetivos quanto de avaliar o desempenho (SILVA NETO, 1997). No controle parlamentar, em alguns países, cabe ao Parlamento aprovar as contas das empresas estatais. No Brasil, o Congresso Nacional pouco se envolve na avaliação dessas organizações, porém investiga as denúncias de irregularidades mediante a formação de comissão, comumente chamada de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) (SANTOS, 2014).

Portanto, o controle remete à avaliação das atividades executadas, diante da concretização dos objetivos. Para isso, faz-se necessária a presença de indicadores, tendo em vista a mensuração dos resultados alcançados.

Indicadores de desempenho

Os indicadores são instrumentos capazes de mensurar o desempenho do programa. Para tanto, devem ser passíveis de aferição e apresentar coerência com os objetivos delimitados, além de serem oportunos, dado o tempo necessário para sua apuração (BRASIL, 2008).

Os indicadores constituem formas quantificáveis de representação das características de produtos e processos (TADACHI; FLORES, 2005). Servem de parâmetro para estabelecer a diferença entre o resultado desejado e o resultado alcançado, constituindo ferramentas importantes, sobretudo para a Administração Pública, permitindo maior transparência acerca da gestão. Assim, conforme Santos (2014), podem ser classificados como:

- » **Indicadores estratégicos:** remetem a fatores presentes no macro ambiente, ou seja, elementos externos à organização, que não se apresentam diretamente relacionados às atividades desenvolvidas, mas que influenciam os resultados, a exemplo dos fatores econômicos, tecnológicos, legais e sociais.

- » **Indicadores de estrutura:** referem-se a fatores internos relacionados à estrutura física propriamente dita, e aos recursos materiais, financeiros e humanos. Avaliam os custos envolvidos na execução das atividades e o uso dos recursos.
- » **Indicadores de processo:** constituem os indicadores de eficiência, ou seja, fatores que se vinculam diretamente à execução das atividades, a exemplo da escolha do método, da competência técnica, das relações interpessoais e das informações fornecidas.
- » **Indicadores de resultado:** referem-se aos indicadores de eficácia, isto é, medem a concretização dos objetivos que foram delimitados.
- » **Indicadores de satisfação:** são os indicadores de efetividade, ou seja, medem o grau de satisfação dos usuários dadas as demandas da população.

Quando referenciamos a educação, entendemos que se trata de uma temática abrangente e complexa, pois está articulada com variáveis demográficas, sociais e econômicas, demandando investimentos pesados e, conseqüentemente, uma gestão eficaz acerca dos recursos, os quais tendem a ser insuficientes. Nesse sentido, uma visão completa e

aprofundada apenas é alcançada quando existem a obtenção e a análise de diversas informações, que costumam ser apresentadas na forma de indicadores (PONTES, 2012).

Portanto, os indicadores refletem a política educacional vigente, oferecendo informações relevantes sobre as necessidades de intervenções, de investimentos ou de mudanças. Assim, devem ser entendidos como instrumentos de comunicação, podendo retratar séries históricas, dados presentes e também projetar tendências. São expressados a partir de números, calculados por fórmula pré-definida, considerando dados levantados segundo critérios específicos e rigorosos, a exemplo de censos e pesquisa sociais, demográficas, econômicas ou educacionais (PONTES, 2012; LEMES, 2015).

Os indicadores educacionais devem descrever as qualidades do sistema educativo que conduzam à concretização dos objetivos; informar acerca das características relacionadas aos resultados atingidos; expor as características do sistema, possibilitando a compreensão do seu funcionamento; e identificar problemas acerca da política educativa (Gough, 1972, p. 59, apud NARDI, 1993, p. 94).

Na educação, ainda é comum a presença de índices: medidas que numericamente combinam ou mesmo sintetizam as informações contidas em dois ou mais indicadores relevantes para um dado objeto de estudo (PONTES, 2012).

Em síntese, os indicadores constituem medidas ditas “puras”, que retratam um aspecto relevante da educação, enquanto os índices são medidas “combinadas”, relacionadas a uma abordagem mais abrangente de um determinado tema educacional (PONTES, 2012).





REFLETINDO

- ▶ O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) agrupou os indicadores educacionais em seis categorias: o contexto sociodemográfico; as condições de oferta; o acesso e a participação na educação; a eficiência e o rendimento escolar; o desempenho escolar; e o financiamento e o gasto em educação (INEP, 2002).

No contexto sociodemográfico, temos os indicadores relacionados às características sociais e demográficas de uma população de interesse, indicadores importantes para a realização de macro análises, com vistas a investigar o nível de demanda educacional existente numa determinada sociedade. A esse respeito, podemos destacar, como exemplo, a população em idade escolar e a taxa de analfabetismo (PONTES, 2012).

Nas condições de oferta, são alocados os indicadores que quantificam a aplicação dos recursos, com o propósito de atender a demandas de natureza material e humana. Como exemplos, temos os percentuais relacionados à infraestrutura ou a outras facilidades (bibliotecas, laboratórios, salas de informática, quadras esportivas etc.), nível de escolaridade dos docentes e remuneração dos professores atuantes nos diversos níveis educacionais (PONTES, 2012).

Na categoria “Acesso e participação na educação”, os indicadores mensuram o grau com que a população em idade escolar vem sendo atendida pelos diversos sistemas de ensino. Assim, temos a taxa de atendimento, a taxa de escolarização líquida e a taxa de escolarização bruta (PONTES, 2012).

Quanto à eficiência e ao rendimento escolar, os indicadores revelam a trajetória escolar dos alunos matriculados, a exemplo das taxas

de aprovação, repetência e abandono, além da taxa de defasagem idade-série (PONTES, 2012).

No desempenho escolar, a mensuração se dá a partir daquilo que os estudantes conseguem realizar com base nos conteúdos previstos nos currículos e trabalhados em sala de aula. Logo, tem-se a presença de avaliações externas, as quais são elaboradas, aplicadas e corrigidas por agentes externos à escola. Como exemplo, temos o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (PONTES, 2012).

No financiamento e no gasto em educação, são alocados os indicadores que tratam da destinação dos recursos para financiar a educação, a exemplo do percentual que os gastos com a educação representam em relação ao PIB e os gastos per capita em educação (PONTES, 2012).

Síntese da unidade

Nesta Unidade II, tratamos das funções administrativas aplicadas à Gestão Pública. Vimos que o planejamento corresponde ao estabelecimento dos objetivos a serem buscados pelas organizações. A Administração Pública apresenta-se vinculada, no nível estratégico, ao Plano Plurianual (PPA); à Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), no nível tático; e à Lei Orçamentária Anual (LOA), que posiciona-se no nível tático, mas serve de base para os planos de ação, que compõem o nível operacional.

Quanto aos tipos de planejamento governamental, temos o tradicional, que assume um caráter estático e centralizado, limitando-se a uma análise interna do ambiente; o estratégico, que constitui um processo contínuo e sistemático, desenvolvido a partir de análise interna e externa, sendo os planos revistos permanentemente; o estratégico situacional, concebido mediante propostas de soluções de problemas, originando planos e ações rápidos; e o participativo, um processo político vinculado à decisão da maioria.

A organização é a função administrativa que abrange os recursos, conduzindo ao estabelecimento das estruturas organizacionais, as quais podem ser enquadradas nos seguintes tipos: simples (a divisão do trabalho não é rigorosa, as atividades não são padronizadas e o poder de decisão é centralizado); burocracia mecanizada (atividades padronizadas, poder centralizado verticalmente e descentralizado de forma limitada horizontalmente); burocracia profissional (pouca padronização do comportamento e descentralização horizontal e vertical); forma divisionalizada (descentralização do poder, pouca padronização do comportamento e pouco planejamento das ações); e adhocracia (pouca formalização do comportamento, especialização do trabalho na dimensão horizontal e poder de decisão descentralizado).

Por fim, estudamos que a direção é responsável pela condução e coordenação das pessoas na execução das tarefas, vinculando-se à liderança. Desse modo, o controle foca na medição e avaliação do desempenho, a partir dos indicadores de desempenho, de maneira que os objetivos delimitados no planejamento possam ser alcançados, mesmo que ações corretivas tenham de ser efetivadas.

Leituras complementares

BOSCHETTI, V. R.; MOTA, A. B.; ABREU, D. L. F. Gestão escolar democrática: desafios e perspectivas. **Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, v. 5, n. 10, p. 103-111, jul./dez. 2016.

DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem Fronteiras**, v. 9, n. 2, p. 258-285, 2009.

Avaliação de aprendizagem

Considerando os conteúdos abordados nesta Unidade II, apresente uma estrutura organizacional para uma escola, evidenciando a tendência mais oportuna a ser seguida. Depois, descreva como as funções administrativas (planejamento, organização, direção e controle) se relacionam, tendo em vista a sua atuação na comunidade na qual se encontra inserida.

A woman with glasses is shown in profile, working on a laptop. The image is overlaid with a large green circle. In the bottom left corner of the green circle, there is a network diagram with concentric circles and connecting lines. The text is positioned within the green circle.

Organização e normas aplicadas à administração,
ao planejamento e à avaliação institucional

Unidade III

**Política, planejamento e
legislação escolar**

Fabírcia Abrantes Figueiredo da Rocha

Objetivos de aprendizagem

As aulas anteriores trataram dos conceitos de Administração Pública e de suas funções administrativas. Agora, vamos estudar o planejamento, considerando a realidade escolar. Dessa forma, os objetivos de aprendizagem pretendidos são:

Conteúdo e seus desdobramentos

A gestão da educação corresponde ao processo político-administrativo contextualizado, mediante o qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada (BORDIGNON; GRACINDO, 2001). Assim, dado um cenário dinâmico, que foca a gestão por processos, percebemos uma evolução do conceito da prática da educação, o qual passa a abranger a criação, a inovação e a apropriação da cultura.

A escola, por sua vez, é o espaço no qual se tem a produção e a transformação do saber sistematizado, pois, nela, as ações devem ser organizadas para formar cidadãos participativos, críticos e criativos. Nesse aspecto, cabe considerar os diferentes segmentos sociais, buscando a identificação da identidade social, porém realizando a articulação com a realidade. (DOURADO, 2006).

Dadas essas considerações, Boschetti e Mota (2016) destacam que a gestão escolar se divide nos seguintes eixos:

- » Gestão, organização, planejamento e avaliação: nesse eixo, o diretor é o responsável principal pela instituição, assumindo o desafio de conquistar a liderança, diante de uma gestão por processos, entendendo que os resultados são provenientes da integração das atividades, bem como decorrentes do envolvimento da comunidade escolar em relação ao planejamento e à avaliação das ações desenvolvidas na escola.

- » Práticas pedagógicas e proposta curricular: o projeto político-pedagógico consiste no documento oficial da escola, tendo a finalidade de promover a articulação do currículo escolar e suas práticas, possibilitando o desenvolvimento dos alunos segundo uma visão crítico-social da cidadania.
- » Valorização dos profissionais da educação: deve-se promover a formação continuada para a comunidade escolar, valorizando tanto o aperfeiçoamento das qualidades intrínsecas quanto o esforço despendido por cada membro da comunidade escolar.

» Infraestrutura, equipamento e tecnologias: o Estado deve oferecer a estrutura física mínima para receber a comunidade escolar, assumindo uma postura de parceria, apoiando e participando das ações planejadas, com o propósito maior de favorecer o desenvolvimento escolar.

Portanto, a escola constitui uma organização social que apresenta responsabilidades e particularidades relacionadas à formação humana.

Para tanto, conta com práticas políticas, sociais e pedagógicas. Nesse contexto, a gestão deve focar na descentralização do poder na instituição, respaldada pelas políticas educacionais.

A transparência das decisões e das ações deve ser praticada, bem como deve ser estimulada e ampliada a participação das partes interessadas, as quais competem externar sugestões e críticas, além das demandas, através de postura dialógica e respeitosa (LÜCK, 2000; DOURADO, 2006; FARIAS, 2009).

A gestão democrática no sistema educacional

A gestão democrática no sistema educacional, em se tratando do segmento público, viabiliza a construção de uma escola de qualidade, direcionada ao atendimento dos interesses da maioria da população brasileira, mediante negociação, participação, autorreflexão, contextualização e transformação. Logo, percebemos a necessidade do entendimento da descentralização do poder e da autonomia das instituições escolares (LÜCK, 2006; MARQUES, 2007; CASTRO, 2009; BOSCHETTI; MOTA, 2016).



A autonomia da escola é estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, a qual destaca que os sistemas de ensino devem assegurar, às unidades escolares públicas de Educação Básica, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

Por outro lado, o Plano Nacional de Educação (PNE) também contribui para a gestão democrática, já que este documento a vincula à qualidade do ensino, à avaliação de larga escala e ao aporte financeiro. Diante das metas existentes, podemos destacar alguns aspectos relevantes:

- a)** fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, mediante melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem;
- b)** garantir o apoio técnico e financeiro à gestão escolar, a partir da transferência direta de recursos financeiros à escola;

- c) garantir a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação de recursos, com o propósito de ampliar a transparência e a efetividade da gestão democrática; e
- d) assegurar condições associadas a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, para a efetivação da gestão democrática, por meio da previsão de recursos e do apoio técnico da União.

Desse modo, na gestão escolar democrática, priorizam-se as metas educacionais, mas também o envolvimento crítico, coletivo e participativo da comunidade escolar no momento da construção do projeto pedagógico. Além do mais, ela reflete um alinhamento às mudanças sociais e à realidade da comunidade escolar.

De fato, a prática da gestão democrática exige que a organização da escola prime pela coletividade desenvolvida entre os funcionários da instituição de ensino e as pessoas interessadas na educação.

O cotidiano deve ser discutido e refletido por todos, prevalecendo o compromisso, a responsabilidade e a afetividade (SILVA, 2011; SANTIAGO, 2012). Logo, temos a presença do Conselho Escolar.

O Conselho Escolar é um órgão máximo da direção da escola e atua como um instrumento de gestão colegiada e de participação da comunidade escolar. Direciona o agir da escola, viabilizando uma administração coletiva, na qual a comunidade escolar participa das decisões, do acompanhamento, da execução e da avaliação das ações.

Portanto, a gestão democrática é uma prática que deve ser implementada nas escolas. Para isso acontecer efetivamente, é preciso ter por base um planejamento respaldado por políticas educacionais.

Políticas educacionais

A sociedade consiste em uma forma de organização, dotada de especificidades, na qual indivíduos estabelecem relações e criam instituições a fim de auxiliá-los a viverem em comunidade (PIAIA; SCALABRIN, 2011).

O Estado, de outra maneira, é uma instituição criada e gerida pela sociedade, organizada para comandar e neutralizar conflitos. Para tanto, são estabelecidas políticas públicas, que conduzem ações nas esferas governamentais, em prol do bem da coletividade. Dentre essas ações, temos as políticas educacionais.

Assim, para melhor entendermos como a educação é tratada em termos de gestão, convém, inicialmente, traçarmos uma breve evolução acerca da realidade brasileira. Isso permitirá a construção mais efetiva de como se desdobra a função do planejamento no ambiente escolar.



História da educação no Brasil: alguns apontamentos

A história da educação brasileira pode ser desdobrada a partir de três eras, as quais se apresentam correlacionadas aos modelos da economia (agroexportador, substituição de importações e internacionalização do mercado interno); a primeira era compreende o período entre 1500 e 1930, incluindo a Colônia, o Império e a Primeira República; a segunda era engloba o período de 1930 a 1960; e a terceira era diz respeito aos anos a partir de 1960 (FREITAG, 1980). Para termos uma visão geral desta evolução, faremos, a seguir, uma breve caracterização de cada era.

O início da educação brasileira foi marcado pela chegada dos padres jesuítas. Dessa maneira, evidencia-se o predomínio da Igreja Católica na definição do sistema educacional, havendo a divulgação do cristianismo e da cultura europeia nos colégios e seminários, alcançando os objetivos da colonização portuguesa (GHIRALDELLI JR, 2003; PIANA, 2009).

Nessa época, o modelo econômico implementado na Colônia era o agroexportador, que objetivava a obtenção de lucro para a metrópole. A estrutura social era composta por escravos, trabalhadores, senhores de engenho, latifundiários e funcionários da Coroa. O sistema educacional era uma extensão de reformas portuguesas, apresentando-se elitizado, retratando, assim, uma estruturação excludente e seletiva (PIANA, 2009).

Com a chegada da Família Real ao Brasil e a instalação do Governo português na Colônia, mudanças econômicas, políticas e sociais vieram à tona. Essa nova realidade, que exigia a formação de novos quadros técnicos e administrativos, suscitou a fundação de escolas técnicas e academias. Foram, então, inauguradas instituições educativas e culturais, bem como surgiram os primeiros cursos superiores, instaurando-se uma política educacional brasileira (FREITAG, 1980; PIANA, 2009).

A partir da Independência do Brasil, novos ideais foram estabelecidos, isto é, a Assembleia Constituinte discutiu a importância da educação popular e a Lei de 1827 determinou a criação de escolas primárias em todas as cidades e vilas populosas. Porém, a lei não foi implementada. Com o Ato Adicional de 1834, a responsabilidade pela educação foi transferida para as províncias (GHIRALDELLI JR, 2003).

O fato é que, nesse período, a educação não era um assunto de interesse geral. Como forma de amenizar o funcionamento escolar, entre os anos de 1825 e 1837, são criados os liceus. Entretanto, a ausência de atuação do Estado no nível secundário direcionou tal responsabilidade para a iniciativa particular, que, em sua maioria, eram escolas confessionais, dirigidas por ordens religiosas (PINTO, 1986).

Podemos dizer que esse cenário não sofreu alterações significativas até 1930, até então, a expansão do ensino foi lenta e irregular; o Estado se limitava a garantir a manutenção dos estabelecimentos, sem ampliar as oportunidades educacionais, ou seja, permanecia sendo um sistema elitista, excludente e seletivo (PIANA, 2009).

De fato, as modificações da política educacional começaram a acontecer após a Primeira Guerra Mundial. Na década de 1930, no Governo do Presidente Getúlio Vargas, surgem as primeiras universidades brasileiras, bem como reformas importantes são promovidas nos demais níveis de ensino, evidenciando a defasagem do sistema educacional brasileiro e a exclusão da população do processo de educação escolarizada (GHIRALDELLI JR, 2003).

Nessa época, foi criado o Ministério da Educação e Saúde com o intuito de orientar e coordenar as reformas educacionais a serem incluídas na Constituição de 1934, destacando-se, sobretudo, a integração dos níveis educacionais, a elaboração do estatuto da universidade brasileira e o ensino primário gratuito e obrigatório. Ainda é oportuno destacar que, antes da aprovação dessa Constituição, houve a implantação da Reforma Francisco Campos, em 1931, que organizou, de forma efetiva, o ensino secundário e superior no Brasil; e o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, contendo uma série de propostas feitas por 26 conceituados educadores em prol da melhoria da educação brasileira (PINTO, 1986; PIANA, 2009).

A Constituição de 1937 absorveu parte da legislação vigente. Entretanto, foi introduzido o ensino profissionalizante e tornada obrigatória a criação de escolas, por parte das indústrias e sindicatos, na esfera de suas especialidades, tendo em vista prover o ensino para os filhos dos operários ou associados (PIANA, 2009).

Dando sequência ao histórico da educação, no período compreendido entre 1945 até 1964, o Brasil vivencia a democratização, permitindo o desenvolvimento de movimentos populares de campanhas educacionais. A Constituição de 1946 declara, então, que a educação é um direito de todos.



Assim, os movimentos em prol da escola pública, universal e gratuita repercutiram no Congresso Nacional, culminando com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1961, considerada um marco para a política educacional. O ensino de nível primário poderia ser ministrado pelos setores público e privado. O Estado, por sua vez, poderia financiar os estabelecimentos de ensino particulares, mediante a concessão de bolsas de estudo e empréstimos (PIANA, 2009).

É válido destacar que, entre a década de 1950 e a de 1960, as taxas de expansão da alfabetização foram expressivas, decorrentes do fato de que, a partir de 1947, o ensino supletivo foi instalado na maior parte dos municípios brasileiros. Então, evidencia-se um incentivo à matrícula em cursos de nível primário e relevantes experiências de educação popular, tais como: o Movimento de Educação de Base, as rádios educadoras, a Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler (Natal/RN), Experiência Freireana de Alfabetização em Angicos(RN), os Sindicatos Rurais, as Ligas Camponesas (Sapé/Paraíba).

A partir de 1964, com o início da Ditadura Militar, o Estado amplia o sistema de ensino e leis são promulgadas, introduzindo reformas nos diferentes níveis de ensino, inclusive, impondo ao antigo 2º Grau

a profissionalização compulsória. São criadas agências de apoio à pesquisa e à pós-graduação. Também constata-se um crescimento da escola privada. No entanto, apesar dessas mudanças, tem-se uma queda na qualidade do ensino, bem como uma elevação do índice de evasão escolar. (PIANA, 2009).

Ressaltamos que as reformas educacionais no Brasil aconteceram em meio a crises nacionais e internacionais do sistema capitalista. A educação, em diversos períodos, não foi priorizada pelos governantes. A democratização do ensino não era buscada, de maneira a torná-lo acessível às classes menos favorecidas.

Entre 1930 e 1970, as políticas educacionais no Brasil apresentaram uma forte motivação centralizadora, associada a discursos que remetiam à construção nacional e ao fortalecimento do Estado e do capitalismo, que sustentavam propostas de reformas econômicas e políticas, para as quais a educação era essencial (GIRON, 2018).

O retorno de muitos exilados políticos brasileiros, em decorrência da anistia política decretada em 1979, reforça os movimentos oposicionistas e as preocupações sociais e políticas da educação. As eleições diretas, a partir de 1982, possibilitaram uma relativa autonomia para a

implementação de políticas educacionais próprias, fortalecendo a participação dos Estados quanto à definição de perspectivas para a educação, que se pautavam na modernização, dada a necessidade de preparar as pessoas para os apelos do mundo globalizado (GIRON, 2018).

Temos uma transição do autoritarismo para a democracia. Tendências apontam para a privatização do sistema de ensino, sobretudo o do terceiro grau (PIANA, 2009). Além do mais, inicia-se um ciclo de discussões, culminando com a Constituição de 1988, a qual estabelece uma nova ordem política. Um de seus princípios, o da descentralização político-administrativa, concede à sociedade o direito de formular e controlar políticas. Logo, nos anos de 1990, a temática “gestão na educação” é levantada.

Diante desse cenário, especificamente em 1996, é promulgada a nova LDB: o Governo assume a política educacional e descentraliza sua execução para os Estados e para os Municípios. Dessa maneira, o controle do sistema escolar passa a ser exercido por meio de política de avaliação de todos os níveis de ensino (PIANA, 2009).

Reformas nacionais, estaduais e municipais são, então, promovidas no ensino público no Brasil, incidindo na alteração das práticas

pedagógicas e na organização escolar, em busca de tornar a escola eficaz e universalizar o seu acesso. Dessa forma, a educação passou a ser vista como elemento fundamental ao desenvolvimento social e econômico. E, ainda, houve o reconhecimento de que o ensino no Brasil, em especial o ofertado pelo setor público, era insatisfatório, tanto na qualidade praticada quanto na disponibilização do número de vagas (LÜCK, 2000).

Com a política de descentralização da educação e da gestão na escola pública, tem-se a participação da comunidade escolar na elaboração da proposta pedagógica da escola. Os Conselhos Escolares assumem uma postura ativa, buscando o exercício da cidadania, o aprendizado das relações sociais democráticas e a formação de cidadãos participativos, tendo em vista uma escola flexível e aberta, objetivando atender aos interesses da comunidade (LÜCK, 2000; PIANA, 2009).

Considerando esse breve histórico acerca da educação no Brasil, podemos ver que as mudanças promovidas se apresentam vinculadas às políticas públicas, as quais passaremos a descrever a seguir.

Políticas públicas educacionais no Brasil

As políticas públicas constituem as ações do Estado para garantir o atendimento aos direitos sociais e econômicos da sociedade. Obedecem a um conjunto de prioridades, objetivos, princípios, normas e diretrizes.

Considerando especificamente a educação, face ao seu desenvolvimento ao longo dos tempos, evidenciamos a influência do neoliberalismo e da globalização a partir da década de 1980. Diante desse cenário, as políticas públicas educacionais introduziram um novo discurso, respaldado em novas práticas pedagógicas. Entretanto, as reformas efetivamente começaram a acontecer na década de 1990. Descentralização, autonomia, gestão democrática, qualidade e equidade são alguns termos que passaram a ser considerados no momento da formulação das políticas públicas educacionais.

Nessa realidade, afirmamos que a transformação da escola implica um desafio de gestão, em que as práticas pedagógicas devem buscar a eficiência; o sistema educacional deve ser reestruturado de maneira a flexibilizar a oferta educacional; as estratégias de gestão devem focar a qualidade, necessitando de mudanças culturais; os professores devem

ser requalificados para que seu perfil se adeque à realidade; e, por fim, uma ampla reforma curricular se faz necessária (GENTILI, 1996).

De maneira sucinta, apresentamos, a seguir, as principais bases das políticas públicas educacionais no Brasil a partir da década de 1980.

1. Constituição Federal (CF/1988): a Constituição Federal, a partir dos Artigos 205 e 214, estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. Assim, deve focalizar o desenvolvimento das pessoas, preparando-as para exercerem a cidadania e para atuarem no mundo do trabalho. Para atingir tais finalidades, define tanto os princípios básicos, que direcionam a elaboração das políticas educacionais, quanto os percentuais mínimos de recursos os quais as esferas governamentais devem destinar para tal área.

2. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96): a LDB/96 estabelece os princípios da educação, bem como os deveres do Estado relacionados à educação pública. Situa a escola no centro das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, bem como trata das bases da educação nacional quanto à organização e ao funcionamento, delineando suas diretrizes.

3. Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024): instituído pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, o PNE encontra-se subordinado à LDB e constitui um instrumento global, que orienta as políticas educacionais do Brasil, abrangendo um horizonte de dez anos. Apresenta metas, as quais ditam o ritmo em que o Governo pretende atender às demandas educacionais, já que prazos são estabelecidos para os problemas diagnosticados serem sanados. Dentre os objetivos estabelecidos nesse plano, destacamos: elevação do nível de escolaridade da população; melhoria da qualidade do ensino; redução das desigualdades sociais e regionais; e democratização da gestão do ensino público.

4. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que atende às escolas públicas e às escolas que mantêm convênio com as prefeituras. Sua atuação direciona-se à prestação de auxílio financeiro e técnico aos municípios, mediante a execução de ações que contribuem para uma educação de qualidade. Em linhas gerais, as secretarias do MEC pensam as políticas públicas, ou seja, ficam responsáveis pelo conteúdo e avaliações das ações, cabendo ao FNDE a execução propriamente dita (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018).

O FNDE engloba desde projetos de melhoria de infraestrutura das escolas públicas até a execução das políticas públicas. Como exemplo de programas, temos: ProInfância, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O FNDE é, também, responsável pelo repasse do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação) (MENEZES; SOUZA, 2001).

5. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): criado pela Emenda Constitucional (53/2006) e regulamentado pela Lei 11.494/2007, é composto por 27 fundos, sendo 26 estaduais e 1 do Distrito Federal. Funciona como mecanismo de redistribuição de recursos destinados à Educação Básica, o que inclui creches, Pré-escola, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Entrou em vigor em janeiro de 2007 e se estenderá até 2020 (TODOS PELA EDUCAÇÃO 2, 2018).

O FUNDEB apresenta como objetivo reduzir as desigualdades de recursos entre as redes de ensino. Logo, concede aos estados e municípios a segurança financeira para que possam expandir o número de matrículas, orientando-os no cumprimento de suas responsabilidades com a educação. Os municípios são incentivados a concentrarem sua atuação na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, enquanto os estados nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio (TODOS PELA EDUCAÇÃO 2, 2018).

6. Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB): o SAEB consiste em uma avaliação realizada bianualmente, abrangendo os alunos do 4º e 9º anos do Ensino Fundamental e os alunos do 3º ano do Ensino Médio. Conta com a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), mais conhecida como Prova Brasil; a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEBC); e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Objetiva a concepção de um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que podem interferir no desempenho do aluno. Dessa maneira, os dados fornecem um indicativo acerca da qualidade do ensino, subsidiando a formulação e o monitoramento das políticas educacionais nas esferas governamentais.

7. Plano Plurianual (PPA): engloba um conjunto de programas governamentais que busca a concretização do projeto do Governo. Na área de educação, destacamos, dentre outros programas, o Brasil Alfabetizado e a Educação de Jovens e Adultos; o Brasil Escolarizado; e o Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica.

O entendimento dessas bases das políticas educacionais, segundo a realidade brasileira, juntamente com os conceitos sobre as funções administrativas tratados na segunda unidade, permitem adentrar na temática planejamento educacional.



Planejamento educacional

O planejamento apresenta uma natureza política, envolvendo decisões e negociações relacionadas às escolhas dos objetivos e dos caminhos a serem seguidos (BRASIL, 2014). Constitui um processo contínuo, com operações interdependentes, estando sujeito a revisões e a modificações, já que condições podem ser alteradas, interpretações modificadas ou mesmo obstáculos revelados (MARTINS, 2010).

Considerando o segmento público, o planejamento objetiva direcionar a ação do Estado, tornando-a racional. Assim, envolve um esforço metódico e consciente, quando da seleção e da orientação dos meios e das estratégias, tendo em vista o alcance dos fins previamente estabelecidos (BRASIL, 2014).



Quando o planejamento se direciona para a educação, abrange o nível nacional, estadual e municipal, refletindo as políticas educacionais, com a finalidade de prever e estruturar o funcionamento do sistema educacional. Como resultado, tem-se o Plano Nacional de Educação (PNE), descrevendo as metas a serem atingidas.

Nesse sentido, Menegolla e Sant'ana (2003) corroboram a necessidade de se desenvolver um planejamento nacional e os planejamentos regionais. Porém, alertam que esses planejamentos devem se apresentar alinhados, pois constituirão a base para a estruturação dos planos curriculares e, conseqüentemente, nortearão a elaboração dos planos de ensino.

O planejamento educacional é, portanto, um instrumento relevante, quando se busca uma prática pedagógica eficaz e eficiente. Sua elaboração não é simples, exigindo conhecimento, comprometimento, criatividade, motivação e pesquisa. Além disso, é entendido como um processo, visto que apresenta um conjunto de etapas inter-relacionadas, as quais devem ser construídas segundo uma perspectiva democrática e participativa (FERREIRA; KLAUCK, 2017).

O planejamento educacional objetiva organizar as ações direcionadas à educação, de maneira que esta apresente qualidade e possa atender às necessidades do indivíduo, bem como da sociedade.

Convergindo as considerações realizadas até o momento e resgatando Castro (2010), destacamos que o planejamento educacional implica ato intencional, político e técnico, ou seja, é:

- » intencional, pois não pode ser efetivado aleatoriamente, exigindo conhecimento acerca da realidade, pressupondo escolhas e o estabelecimento de meios para se atingir o fim delimitado;
- » político, pois encontra-se comprometido com as finalidades sociais e políticas da sociedade; e
- » técnico, pois exige a utilização de recursos adequados e devidamente alocados para que os resultados possam ser alcançados.

De maneira prática, os objetivos do planejamento educacional, com base em Coaracy (1972), são:

- » relacionar o desenvolvimento do sistema educacional com o desenvolvimento econômico, social, político e cultural do país,

considerando um contexto geral e um contexto particular, dadas as especificidades de cada comunidade;

- » estabelecer as condições necessárias para o aperfeiçoamento dos fatores (estrutura, administração, pessoal, financeiro, conteúdo, procedimentos e instrumentos) que apresentam influência direta na eficiência do sistema educacional;
- » alcançar coerência interna em relação à determinação dos objetivos e dos meios mais oportunos para alcançá-los; e
- » conciliar e otimizar a eficiência interna e externa do sistema.

Para entendermos como o planejamento educacional efetivamente é desenvolvido e, assim, contextualizarmos o planejamento escolar, torna-se necessário apresentarmos seus níveis.

Níveis do planejamento educacional

O planejamento educacional ocorre em três dimensões inter-relacionadas:

1. Planejamento do sistema educacional: é instrumentalizado a partir do Plano Nacional de Educação (PNE), que passa por contínuo monitoramento, quando da sua execução e do cumprimento das metas estabelecidas, mediante avaliações periódicas, desenvolvidas por quatro instâncias: Ministério da Educação (MEC); Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação (CNE); e Fórum Nacional de Educação. É responsabilidade dessas instâncias, portanto, a análise e a proposição de políticas públicas, de modo a garantir a implementação das estratégias e o atingimento das metas, bem como a revisão do percentual de investimento público destinado à educação (BRASIL, 2014).

2. Planejamento escolar: é desenvolvido no âmbito da unidade escolar, sendo caracterizado como o ato de organizar as atividades de ensino e aprendizagem, determinadas por uma intencionalidade educativa, envolvendo objetivos, valores, atitude e conteúdos, além do modo de agir dos educadores. De forma prática, corresponde à maneira de dimensionar política, científica e tecnicamente a atividade escolar, envolvendo discussões e contribuições realizadas com a comunidade escolar (CASTRO, 2010).

Em linhas gerais, o planejamento escolar se concretiza com a elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) (PASSOS, 2003). Logo, constitui o planejamento integral da instituição, devendo expressar a cultura da escola e conter a proposta geral das experiências de aprendizagem a serem ofertadas e incorporadas aos diversos componentes curriculares (CASTRO, 2010).

3. Planejamento do Ensino: corresponde às atividades a serem desenvolvidas pelos professores e alunos no cotidiano da escola, objetivando a aquisição do conhecimento. Precisa estar alinhado ao planejamento global de ensino, explicitado no PPP. Assim, o ponto de partida é a realidade concreta, incluindo os sujeitos, o objeto do conhecimento e o contexto no qual a ação pedagógica acontece (LIBÂNEO, 2003).

O planejamento do ensino, portanto, trata da organização do trabalho pedagógico, o que implica, segundo Vasconcelos (2000) e Castro (2010), em:

- » definir os objetivos, dadas a elaboração e a produção do conhecimento;

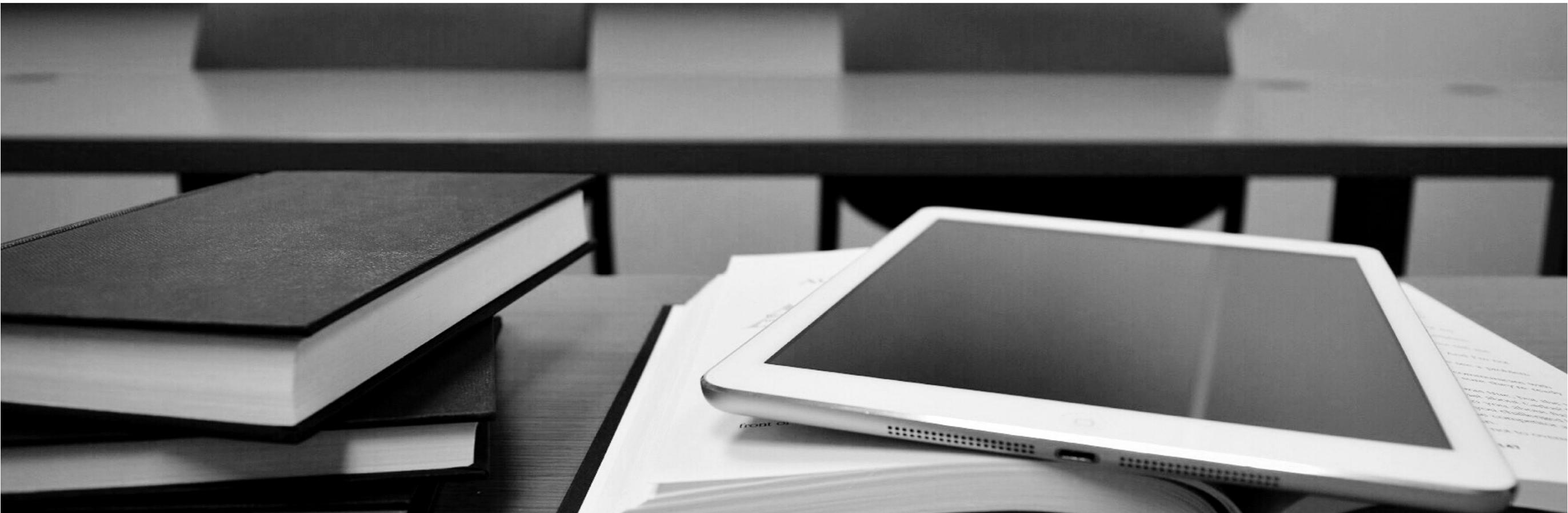
- » prever conteúdos, os quais devem estar relacionados à experiência de vida dos alunos, possibilitando uma apropriação significativa desse conteúdo;
- » selecionar procedimentos metodológicos adequados, de forma que as atividades possam ser desenvolvidas com eficiência, viabilizando a aprendizagem dos alunos; e
- » estabelecer critérios e procedimentos de avaliação.

Considerando Vasconcellos (2002) e Castro (2010), planejamento do ensino abrange o plano de curso, plano de unidade e plano de aula, ou seja:

- » **Plano de curso:** diz respeito à sistematização da proposta geral de trabalho a ser desenvolvida por um professor em uma disciplina ou área de estudo.
- » **Plano de unidade:** apresenta os assuntos a serem contemplados na disciplina, podendo ser subdivididos e tratados em uma sequência de aulas. As unidades da disciplina devem ser compreensivas e articuladas, e os assuntos, relacionados e significativos.

- » **Plano de ensino:** corresponde ao planejamento de uma aula ou de várias aulas a serem desenvolvidas pelo professor. Assim, constitui o nível de maior detalhamento do processo de planejamento didático.

Considerando os níveis de planejamento educacional, em face dos objetivos delimitados para a essa Unidade, passaremos a detalhar o planejamento escolar.



Planejamento escolar

Em um espaço escolar, o planejamento abrange o processo de racionalizar, organizar e coordenar a ação do professor, promovendo uma articulação entre a escola e a problemática do contexto social em que se apresenta inserida. Logo, a escola, os professores e os alunos integram a dinâmica das relações sociais; e o ambiente escolar recebe influências econômicas, políticas e culturais (LIBÂNEO, 1994).

Assim, o planejamento escolar é uma prática de elaboração conjunta dos planos, o que remete a uma discussão pública. É um processo contínuo de conhecimento e de análise acerca da realidade, em busca de alternativas oportunas tendo em vista a solução de problemas e a efetividade da tomada de decisões. Deve ser flexível, permitindo ajuste nos objetivos e nas estratégias durante a sua execução (LIBÂNEO, 2004).



O planejamento escolar corresponde a um pensar global da instituição, evidenciando decisões que definem o rumo a ser seguido, as quais explicitam os objetivos pretendidos e as prioridades, deixando claro como se dará o seu funcionamento, incluindo também sua proposta pedagógica.

Para melhor entendermos como o planejamento escolar se materializa, apresentamos as funções que ele deve atender, segundo Libâneo (2004), as quais constituem etapas a serem seguidas.

- » **Diagnóstico e análise da realidade da escola:** levantamento de informações reais e atualizadas que permitam a identificação das dificuldades existentes, bem como as causas que as originaram, dados os resultados até então obtidos.
- » **Definição dos objetivos:** estabelecimento dos objetivos pretendidos, vinculados às metas, que compatibilizem as políticas e as diretrizes do sistema escolar com as intenções, expectativas e decisões da equipe da escola.

- » **Elaboração dos planos de ação:** determinação das atividades a serem desenvolvidas, considerando as prioridades postas frente à disponibilidade de recursos, sejam eles humanos, materiais e financeiros.

O planejamento permitirá, então, conhecer e organizar a dinâmica escolar, permitindo, também, uma avaliação e um acompanhamento permanente da operacionalização do PPP da escola.

Projeto Político Pedagógico (PPP)

O Projeto Político Pedagógico (PPP) consiste no plano global de uma instituição, resultado da sistematização de um planejamento participativo. É um instrumento teórico-metodológico, direcionado à intervenção e à mudança da realidade, responsável por definir claramente o tipo de ação educativa que a escola pretende realizar (VASCONCELLOS, 2007).

O PPP é um projeto de longo prazo, devendo ser concebido de maneira democrática, aberta e flexível, dada a sua interação com o meio no qual a escola se apresenta inserida e a capacidade de se ajustar à realidade

vivenciada. Apresenta-se vinculado a um processo racional, envolvendo a organização e a coordenação da ação docente, articulando a atividade escolar e a problemática social (DIOGO, 1998; LIBÂNEO, 2004).

Portanto, a principal função do PPP é nortear as ações a serem executadas na escola, considerando a realidade econômica, política e social da comunidade. Deve apresentar-se alinhado à missão, à visão e aos valores da instituição, os quais foram estabelecidos em seu planejamento estratégico (FONSECA, 2016). Sua construção envolve três atos:

- » **situacional:** descreve a realidade na qual a comunidade se encontra inserida, estabelecendo as prioridades da escola. São necessárias indagações em relação aos dados demográficos da região, bem como a identificação do público-alvo e as possíveis alternativas frente às dificuldades detectadas.
- » **conceitual:** corresponde à visão da sociedade, da escola, do currículo do ensino e da aprendizagem. Além disso, são pertinentes questionamentos quanto aos tipos de experiências que devem ser vivenciados pelos estudantes, aos tipos de cidadãos que a escola quer formar e para qual tipo de sociedade;

- » **operacional:** é o momento das decisões, tendo em vista o alcance dos objetivos propostos, exigindo revisões e reformulações. Questionamentos relacionados à gestão, às prioridades estabelecidas, ao papel de cada instância colegiada da escola e à relação entre o pedagógico e o administrativo vêm à tona.

Nessa perspectiva, Marçal e Sousa (2001) evidenciam que a escola deve considerar, no seu planejamento, quatro dimensões, compreendidas de maneira articulada ao trabalho docente, bem como na elaboração do PPP, fazendo com que esse documento se torne dinâmico, refletindo, de fato, a vida da escola. Abaixo, segue o delineamento de cada uma dessas dimensões.

- » **Dimensão Pedagógica:** refere-se ao trabalho da escola, compreendendo as atividades desenvolvidas tanto dentro quanto fora da sala de aula, incluindo a forma de gestão, a abordagem curricular e a relação entre escola e comunidade.
- » **Dimensão Administrativa:** refere-se à organização da escola, ou seja, a sua estrutura funcional.

- » **Dimensão Financeira:** refere-se aos aspectos gerais de captação de recursos financeiros, dado o desempenho pedagógico dos alunos.
- » **Dimensão Jurídica:** refere-se à legalidade das ações e da relação da escola com as instâncias do sistema de ensino, bem como com outras instituições do meio no qual se encontra inserida.

O PPP não deve ser entendido como uma peça burocrática, e, sim, como um instrumento de gestão e de compromisso político e pedagógico coletivo. Sua construção não focaliza uma pessoa ou um departamento, sendo usado como uma referência para as lutas da escola (FREITAS, 2004).

Ele é a base do planejamento escolar, constituindo-se no plano global da escola. Segundo Padilha (2001), ainda se tem outros tipos de planejamento: Planejamento de Ensino, que corresponde ao plano didático, ou seja, a atuação concreta dos professores frente ao seu trabalho pedagógico, envolvendo suas ações e situações, dada a permanente interação com os alunos. E o Planejamento Curricular, que trata, de forma sistemática, a ação escolar, definindo seus objetivos e toda a sua dinâmica, o qual será tratado a seguir.

Planejamento curricular

A literatura apresenta conceitos que permitem refletir acerca dos significados e sentidos do currículo. Com base em Sacristán (2000), temos:

- » conjunto de conhecimentos ou matérias a serem cursadas pelos alunos, dada a modalidade de ensino;
- » programa de atividades planejadas, que apresentam uma sequência e uma ordenação metodológica;
- » é o resultado de aprendizagem que se busca atingir;
- » é a concretização do plano para a escola, abrangendo conhecimentos, valores e atitudes;
- » é a experiência recriada nos alunos, que permite o seu desenvolvimento;
- » compreende tarefas e habilidades a serem dominadas; e
- » é um programa que viabiliza conteúdos e valores para que os alunos possam contribuir para a melhoria da sociedade na qual estão inseridos.

Logo, o currículo excede os aspectos formais e também se expressa por intermédio da prática. É um artefato cultural, mas também a união das práticas administrativas, políticas, institucionais e econômicas vinculadas às práticas didáticas. Não é um elemento inocente e neutro de transmissão desinteressado do conhecimento social, estando vinculado a relações de poder, transmitindo visões sociais particulares e interessadas e produzindo identidades individuais e sociais particulares. É um elemento transcendente e atemporal, ou seja, apresenta uma história, sendo esta relacionada às formas específicas e contingentes de organização da sociedade e da educação (MOREIRA; SILVA, 1997).

Portanto, o planejamento curricular é um procedimento de tomada de decisões acerca da dinâmica da escola. Sistematiza e organiza a vivência da instituição, orientando o processo educacional mediante os componentes curriculares. É uma tarefa multidisciplinar que enfoca a organização de um sistema de relações lógicas e psicológicas em um ou vários campos do conhecimento, tendo em vista favorecer o processo ensino-aprendizagem (SARUBBI, 1971; VASCONCELLOS, 2002; LUCKESI, 2006).

Dessa maneira, o planejamento curricular tem o propósito de orientar o trabalho do professor na sua prática docente em sala de aula. Um desafio, portanto, é a formulação dos objetivos educacionais a partir

daqueles explicitados nos guias curriculares oficiais, pois embora se tenha uma determinação geral dos currículos, cabe à escola interpretá-los e operacionalizá-los, devendo serem realizadas adaptações face às situações concretas, selecionando experiências que possam contribuir para os estudantes alcançarem os objetivos (FONSECA, 2016).

Em síntese, é no planejamento curricular que a escola define as formas de efetivar as atividades da escola. Têm-se os fundamentos das disciplinas, as áreas de estudo, os desafios pedagógicos e os encaminhamentos metodológicos, além das propostas de conteúdo e os processos de avaliação (BRANCO; NOGARO, 2009).



Síntese da unidade

Como foi estudado nesta Unidade III, a escola constitui uma organização social com responsabilidades e particularidades relacionadas à formação humana. Conta com práticas políticas, sociais e pedagógicas. Sua gestão deve priorizar a descentralização do poder, respaldada pelas políticas educacionais. A transparência das decisões e das ações deve ser praticada, sendo estimulada e ampliada a participação das partes interessadas, para que possam externar sugestões e críticas.

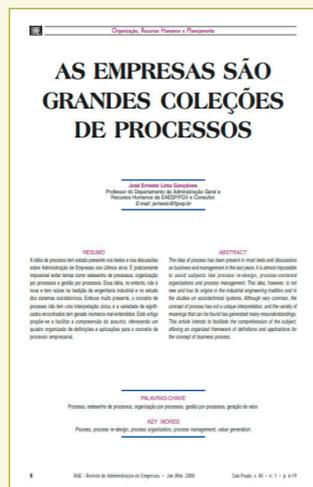
Diante desse cenário, considerando a evolução da educação, temos a gestão democrática, pois a participação das partes envolvidas possibilita a melhoria da qualidade da educação, já que o planejamento e a condução das ações acontecem de forma negociada, participativa, autorreflexiva, contextualizada, processual e transformadora.

Entretanto, isso exige uma mudança de mentalidade dos membros que compõem a comunidade escolar. Além do mais, as práticas pedagógicas devem buscar a eficiência; o sistema educacional deve ser reestruturado para flexibilizar a oferta educacional; as estratégias de gestão devem focar a qualidade, necessitando de mudanças culturais; os professores

devem ser requalificados para adequação do seu perfil à realidade; e o currículo precisa ser reformulado.

Logo, para que todos esses aspectos possam ser materializados, faz-se necessário o planejamento, o qual constitui o ato de organizar as atividades de ensino e de aprendizagem, determinadas por uma intencionalidade educativa, envolvendo objetivos, valores, atitude, conteúdos e o modo de agir dos educadores.

Leituras complementares



Entendendo a importância dos processos nas organizações, recomendamos a leitura do artigo:

GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan./mar. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v40n1/v40n1a02.pdf>. Acesso em: 05 out. 2019.

Avaliação de aprendizagem

Considerando os conteúdos abordados nesta Unidade, responda às questões abaixo.

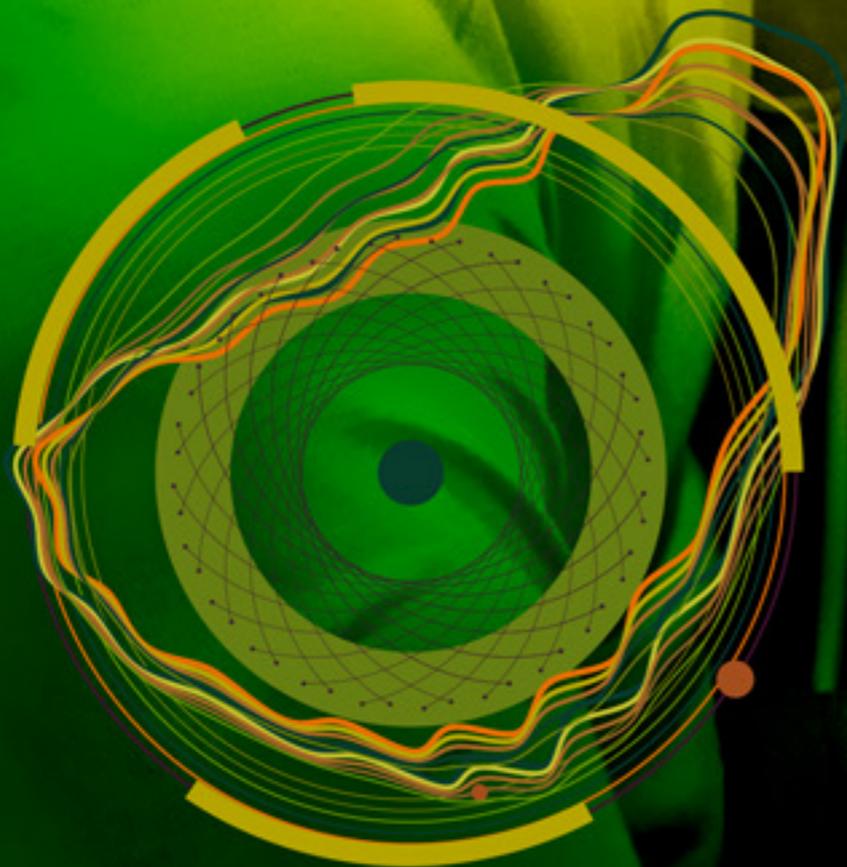
- 1.** A transformação da escola implica um desafio de gestão? Explique.
- 2.** Apresente três desafios relacionados ao planejamento escolar e, em seguida, liste estratégias que possam viabilizá-lo.
- 3.** Faça um paralelo entre os atos que permeiam a construção do PPP e a realidade vivenciada no ambiente escolar do qual você faz parte.

Organização e normas aplicadas à administração,
ao planejamento e à avaliação institucional

Unidade IV

**Avaliações escolares: diagnóstico,
programação e avaliação**

Fabília Abrantes Figueiredo da Rocha



Objetivos de aprendizagem

- » Compreender o significado da avaliação.
- » Reconhecer as concepções pedagógicas acerca da avaliação.
- » Entender a classificação da avaliação.

Apresentação da unidade

No módulo anterior, discutimos especificidades acerca da política, planejamento e legislação escolar. Assim, é chegado o momento de abordar a parte final do processo, que serve de alimentação para que ajustes possam ser incorporados às ações ou mesmo se tenha a consolidação do aprendizado para que um novo ciclo de planejamento possa ter início, ou seja, vamos estudar as avaliações escolares.

Conteúdo e seus desdobramentos

Para podermos entender as avaliações escolares, sobretudo a sua importância no campo da educação, é importante resgatarmos alguns aspectos que caracterizam desafios e perspectivas da gestão escolar, os quais elencamos agora.

- » **Função social da escola:** a melhoria dos processos de aprendizagem e a formação cidadã direcionam à prática da gestão democrática na educação. No entanto, a representatividade social, dado o ambiente escolar, ainda se depara com dificuldades relacionadas ao conhecimento e à compreensão, sobretudo da própria comunidade que o integra.
- » **Democratização da escola:** a gestão compartilhada implica o desenvolvimento de um trabalho coletivo. Assim, o diretor deve ter a capacidade de lidar com as diferenças das pessoas envolvidas, bem como captar as contribuições de cada uma, consolidando-as em objetivos em prol da totalidade.
- » **Valorização dos profissionais de educação:** o crescimento profissional deve ser oportunizado sem distinção. As formações devem,

então, ser viabilizadas, bem como deve ser oferecido espaço para a geração de conhecimentos mediante iniciativas e práticas inovadoras, que facilitem o ato educativo.

- » **Organização do tempo e do espaço:** em decorrência das constantes mudanças no campo da sua organização temporal, as quais abrangem não apenas inovações, mas também discordâncias entre o previsto e o realizado, faz-se necessário o envolvimento da comunidade escolar para que o planejamento possa, de fato, retratar as demandas da sociedade.
- » **Projeto Político Pedagógico:** constitui o documento que direciona todo o trabalho desenvolvido no ambiente escolar. Dessa forma, devem ser desenvolvidas ações de maneira que o projeto seja internalizado prioritariamente pela comunidade escolar. Isso é algo complexo de ser atingido, em razão da não participação de todos os sujeitos na sua construção e conseqüente aplicação.
- » **Execução do processo formativo:** todos os sujeitos envolvidos no processo de gestão são responsáveis pela formação continuada. Entretanto, esse interesse ainda não se apresenta consolidado, representando uma barreira significativa para o alcance dos objetivos.

- » **Avaliação da escola:** tem como propósito geral a busca por informações úteis, concedendo subsídio à equipe gestora para tomar decisões oportunas a fim de realizar ajustes necessários ao alcance de resultados satisfatórios no processo de ensino-aprendizagem. Assim, a metodologia adotada precisa estar bem definida e entendida pelos sujeitos envolvidos, bem como se deve estar ciente das constantes mudanças que podem acontecer no ambiente escolar.
- » **Autoavaliação institucional:** apresenta importância significativa, uma vez que permite a constatação de fragilidades da gestão escolar, mediante o conhecimento dos níveis de satisfação da comunidade escolar. Logo, deve ser praticada periodicamente, pois constitui instrumento do planejamento escolar.

Brandalise (2015) ainda destaca que, diante do panorama educacional brasileiro, as avaliações institucionais concedem contribuições significativas, pois possibilitam reflexões acerca dos currículos das escolas. Mas essas reflexões devem ser sustentadas por planejamentos bem definidos, já que estes tornam explícitos os objetivos e, conseqüentemente, influenciam na disseminação dos valores. Dessa maneira, uma avaliação institucional construída coletivamente

pode influenciar, de forma positiva, o processo educacional frente às reformulações curriculares, as quais são desencadeadas em torno das análises a partir dos resultados das avaliações.

Assim, diante dessa visão global acerca da realidade vivenciada no ambiente escolar e considerando que as unidades passadas abordaram aspectos gerais de gestão e especificidades do planejamento escolar, passaremos a tecer detalhes da avaliação, um desafio a ser vencido pela escola.

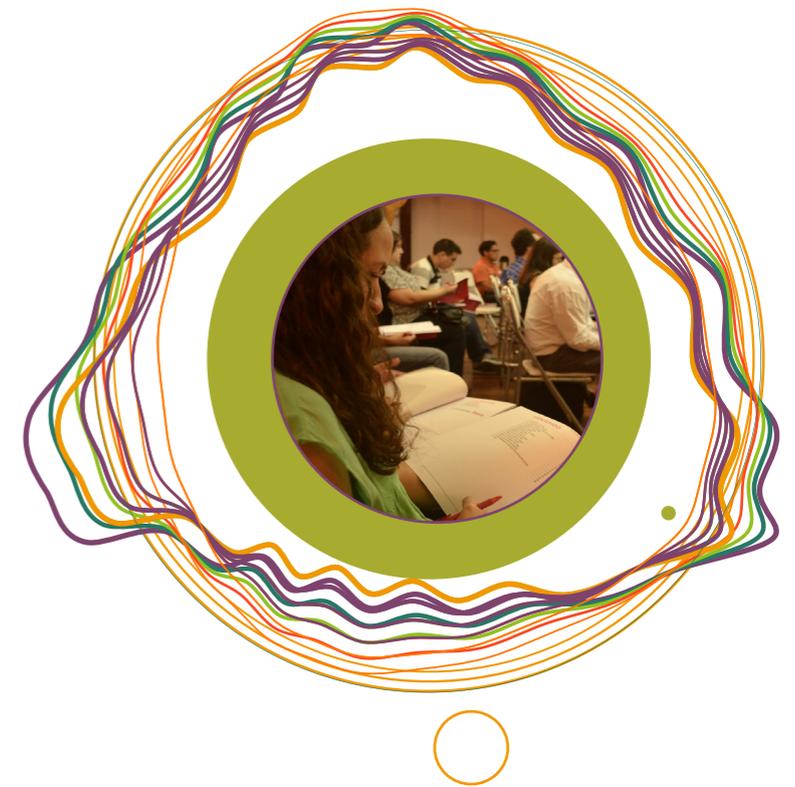


Avaliação escolar: considerações iniciais

As mudanças sociais que vêm ocorrendo ao longo dos anos repercutem diretamente no processo de avaliação no âmbito da escola, reivindicando novas práticas e novas metodologias, promovendo mudanças nas posturas adotadas pela comunidade escolar.

Nesse contexto, quatro gerações de avaliação podem ser estabelecidas, segundo Brandalise (2007). São elas:

- » **primeira geração:** concentra seu foco na mensuração, medição e avaliação, através da construção de instrumentos e testes utilizados, tendo em vista conhecer o rendimento do aluno;
- » **segunda geração:** os objetivos passam a integrar a avaliação, constituindo-se o foco principal. A avaliação assume um caráter descritivo, isto é, o avaliador passa a descrever critérios e padrões, estabelecidos por meio dos objetivos;



- » **terceira geração:** a avaliação passa a ser um processo contínuo, tendo o propósito de identificar quantos dos objetivos foram, de fato, alcançados. Dessa prática, tem-se o aperfeiçoamento das ações tomadas;
- » **quarta geração:** corresponde a uma nova visão do processo de avaliação, na qual avaliadores e avaliados negociam a prática avaliativa, configurando um processo dialético, de interação contínua, respaldado por uma análise crítica, de maneira a conduzir a uma articulação entre teoria e prática.

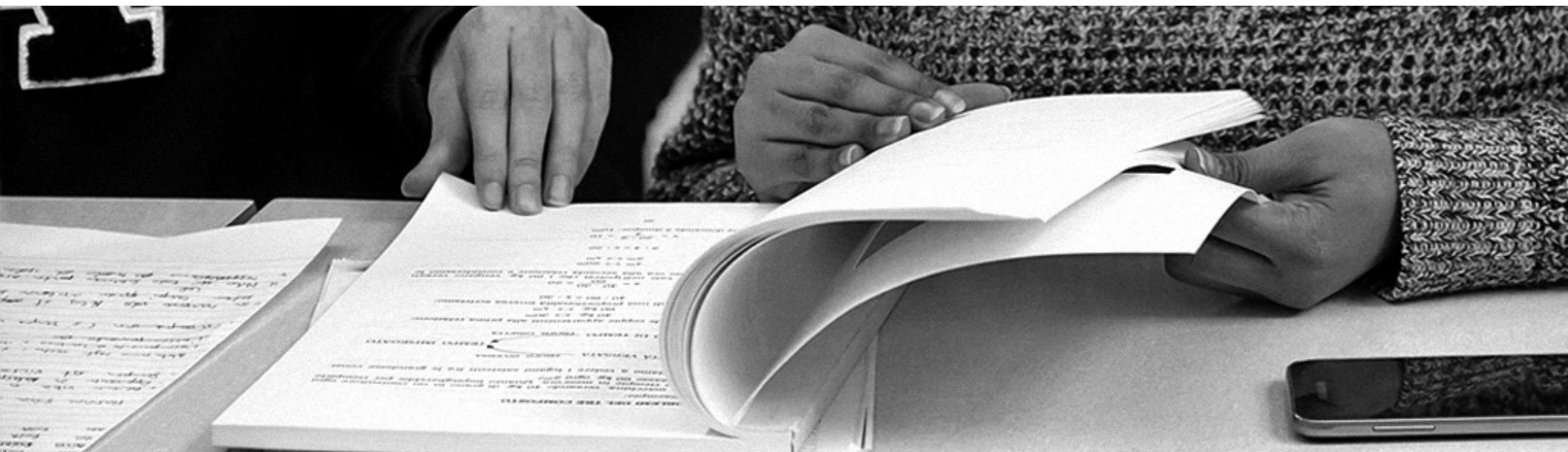
Desse modo, para um melhor entendimento da avaliação, passaremos a conceituá-la sob diferentes contextos, fazendo, inclusive, vinculações com o planejamento, o qual foi tratado em unidades anteriores.

A avaliação é parte integrante do planejamento educacional, assim como o planejamento educacional integra a avaliação, mantendo entre si uma relação dialética e devendo apresentarem-se relacionados ao Projeto Político Pedagógico da escola (MIKA, 2008).

De forma prática, Luckesi (2005) diferencia planejamento e avaliação: enquanto o planejamento corresponde ao ato a partir do qual se decide o que vai ser construído, a avaliação constitui o ato crítico que subsidia a verificação de como se está construindo o projeto propriamente dito. Logo, a avaliação

perpassa o ato de planejar e de executar, contribuindo em todo o percurso da ação planejada. Dessa maneira, faz-se presente não apenas na identificação da perspectiva político-social, mas também na seleção de alternativas e na execução do projeto, ou seja, é uma ferramenta essencial na construção dos resultados, em face dos objetivos delimitados, apontando, inclusive, aspectos que necessitam de um redirecionamento.

Portanto, para podermos melhor entender como a avaliação, no campo da educação, se processa, apresentaremos conceitos sob diferentes enfoques, sobretudo quanto às concepções pedagógicas.



Avaliação escolar: conceitos gerais e concepções pedagógicas

Considerando a visão *lato sensu*, a avaliação, independente do campo de atuação, assume um aspecto informal, quando é uma expressão da ação trivial e instintiva do homem; e formal, proveniente de uma ação sistemática, objetivando compreender o processo de desenvolvimento de atividades, fatos e conhecimentos estabelecidos antecipadamente, o que deixa claro o seu relacionamento com o planejamento (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2001).

No contexto escolar, a avaliação, em linhas gerais, engloba um conjunto de práticas com vistas à verificação de conhecimentos ou competências das pessoas envolvidas no processo de ensino-aprendizagem, objetivando o atingimento de metas previamente estabelecidas. Assim, a identificação da metodologia a ser utilizada para mensurá-los é algo que deve ser tratado com prioridade (HADJI, 1994).

Portanto, a avaliação é vista como uma tarefa didática importante e necessária, devendo ser entendida como um processo permanente, contínuo, focando o acompanhamento do processo de ensino-aprendizagem (LIBÂNEO, 1994).

Luckesi (2005) enfatiza que a avaliação não é um ponto definitivo de chegada, mas um momento de reflexão, permitindo observar se os resultados alcançados apresentam qualidade, sendo esta expressa a partir de indicadores ou metas previamente estabelecidos.

Já Caldeira (2000, p. 122) destaca:

a avaliação escolar é um meio e não um fim em si mesma; está delimitada por uma determinada teoria e por uma determinada prática pedagógica. Ela não ocorre num vazio conceitual, mas está dimensionada por um método teórico de sociedade, de homem, de educação e, conseqüentemente, de ensino e de aprendizagem, expresso na teoria e na prática pedagógica.

Assim, para podermos evoluir no entendimento acerca da avaliação escolar, devemos destacar que ela se apresenta vinculada a duas principais concepções pedagógicas: a tradicional e a construtivista. A primeira dá ênfase excessiva ao ensino de conteúdos, enquanto a segunda prioriza o “fazer” dos alunos (MELO; BASTOS, 2012).

A concepção tradicional vem sendo severamente criticada, uma vez que a avaliação é direcionada a um processo de cobrança dos conteúdos

aprendidos ou decorados pelos alunos, sendo vista como uma barreira para a progressão dos discentes, em termos do desenvolvimento de suas competências e conhecimentos. O modelo construtivista propõe uma nova relação entre professor, aluno e conhecimento, nessa relação, o aluno não é visto como um mero acumulador e repetidor de informações recebidas, mas, sim, um construtor do seu saber e do próprio conhecimento; o professor, então, assume uma postura de mediador, passando a estimular a construção do pensamento (MORETO, 2008; MELO; BASTOS, 2012).

A concepção tradicional corresponde a uma tendência conservadora na qual a avaliação assume um papel autoritário, sendo denominada de “modelo de controle”, em virtude de ser utilizada para controlar alunos, condicionando-os e doutrinando-os, conduzindo-os a objetivos que não escolheram. A avaliação tem o propósito de aferir a quantidade de conteúdo ensinado/depositado, apreendido/adquirido pelo aluno (MIKA, 2008).

Já a concepção construtivista está direcionada a um caráter emancipador e democrático. Tem-se um direcionamento para o despertar de uma consciência crítica, conduzindo o aluno à autoeducação. Desse modo, a relação professor/aluno é caracterizada

pelo diálogo e pela troca, promovendo uma relação de reciprocidade. A avaliação assume um caráter reflexivo, democrático, participativo e investigativo, o que implica em uma predominância do qualitativo sobre o quantitativo (MIKA, 2008).

Logo, podemos entender que, sob a ótica construtivista ou transformadora, a aprendizagem é avaliada de maneira diagnóstica e formativa - conceitos que serão detalhados em seções posteriores -, levando o aluno a conhecer, aprender, analisar e buscar superar suas dificuldades e seus erros, tornando a avaliação uma ação reflexiva, investigativa e dinâmica, favorecendo a transformação da prática pedagógica e, conseqüentemente, repercutindo no progresso dos alunos (MIKA, 2008).

Diante dessa realidade que envolve a avaliação, em termos de suas concepções, Silva *et al.* (2003) asseguram que o desenvolvimento de uma nova postura avaliativa requer a desconstrução e a reconstrução da concepção e da prática da avaliação, rompendo com a cultura da memorização, classificação, seleção e exclusão, presente no sistema de ensino.

Por outro lado, ainda considerando aspectos conceituais, a avaliação pode ser expressa segundo níveis: internacional, nacional, institucional, curricular e de sala de aula (FREITAS; COSTA; MIRANDA, 2014).

Em nível internacional, a avaliação direciona-se ao estabelecimento de um padrão com o propósito de nortear diretrizes e metas para os sistemas educacionais em diferentes países. Já em nível nacional, a avaliação foca a qualidade de ensino de um país, possibilitando a fixação de padrões e normas gerais para o sistema de ensino. Em nível institucional, o objeto a ser mensurado é a instituição de ensino, sendo considerados os componentes do processo educacional, o que engloba desde o currículo, cursos de formação e o desempenho dos professores até os materiais didáticos, a infraestrutura e os recursos econômicos. Em nível curricular, tem-se a verificação específica do currículo. Em nível de sala de aula, a avaliação se aproxima do aluno para direcionar o processo de aprendizagem (CARMINATTI; BORGES, 2012).

Freitas, Costa e Miranda (2014) afirmam que, quando a avaliação educacional focaliza a escola, três níveis podem ser verificados: avaliação em larga escala em redes de ensino, realizada no país, estado ou município, o que implica uma ação externa; avaliação institucional, feita em cada escola pelo coletivo, ou seja, é uma ação interna; e avaliação da aprendizagem em sala de aula, efetuada pelo professor.

Portanto, os conceitos até então apresentados sugerem que a avaliação pode ser associada à função administrativa controle, ou seja, constituída no confronto dos resultados alcançados com as metas estabelecidas na etapa de planejamento.

É oportuno também destacarmos que a avaliação, por apresentar um sentido amplo, pode ser realizada mediante diversos instrumentos. O mais comum é a prova escrita, a qual precisa ser bem elaborada, de maneira a não levar o aluno à memorização de “respostas certas”, evitando a reprodução do que o professor aborda em sala de aula. Quando se tem um direcionamento para esse posicionamento, o prazer de aprender desaparece e a aprendizagem se reduz à nota, no sentido de atingir o mínimo para a aprovação. Diante dessa abordagem, desaparecem os debates, as polêmicas, as diferentes visões de uma leitura e as dúvidas. A criação e a circulação de ideias tornam-se fragilizadas (GARCIA, 1999; MELO; BASTOS, 2012).

Em vista das colocações até então realizadas acerca da gestão escolar, evidenciamos a tendência para avaliações construtivistas, primando pela troca permanente de mensagens e significados, alicerçadas por um processo interativo e dialógico, no qual o propósito maior é elevar a qualidade do ensino e a aprendizagem por parte dos alunos (HOFFMANN, 2009).

Percebemos, então, a importância da avaliação, justificando tratarmos de aspectos que melhor a caracterize. A seguir, iremos discorrer acerca da sua classificação.

Com a intenção de desenvolver uma avaliação de boa qualidade, alguns princípios devem ser considerados, dentre os quais, com base em Mika (2008) destacamos:

- » **utilidade:** deve apresentar caráter prático;
- » **viabilidade:** deve ser de fácil acesso, considerando os recursos necessários para a sua efetivação;
- » **justiça:** deve considerar aspectos morais, éticos e legais;
- » **reflexão:** deve constituir-se como ato reflexivo e investigativo;
- » **cooperação:** deve envolver o coletivo, de forma direta ou indireta;
- » **integração:** deve ser parte do processo educativo, integrando toda a ação pedagógica;
- » **versatilidade:** deve apresentar-se flexível e ser utilizada de diferentes formas e situações;
- » **continuidade:** deve ser aplicada em todo o processo ensino-aprendizagem, considerando, inclusive, as etapas em que o ato educativo se encontra;
- » **abrangência:** deve alcançar e envolver todos os elementos do processo educativo, desde a prática do professor, seu compromisso com o aluno e a sua aprendizagem, mas também o ambiente e os recursos envolvidos.

Para consolidar o seu conhecimento sobre a temática abordada, indicamos os seguintes vídeos:

LUCKESI, Cipriano. Avaliação da Aprendizagem. **SM educação**. [s. l.], [2017?], 1 vídeo (19 min 06 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JqSRs9Hqgtc&feature=youtu.be>. Acesso em: 18 ago. 2018.

LUCKESI, Cipriano. Avaliação da Aprendizagem (parte 1). **Ju custódio**. [s. l.], [2018?], 1 vídeo (21 min 43 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gW6Ti99KaOQ>. Acesso em: Acesso em: 18 ago. 2018.

LUCKESI, Cipriano. Avaliação da Aprendizagem (parte 2). **Ju custódio**. [s. l.], [2018?], 1 vídeo (21 min 43 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8K5of8C45GY>. Acesso em: Acesso em: 18 ago. 2018.

Classificação da avaliação

Na literatura, diversas correntes e nomenclaturas são utilizadas para identificar as práticas avaliativas no segmento escolar. Assim, podemos, inicialmente, apontar três tendências: classificatória, diagnóstica e emancipatória.

A avaliação classificatória atua como um meio coletor de notas, ou seja, prioriza a aferição da capacidade do aluno de reproduzir o conteúdo proferido pelo professor. Logo, é um produto do ensino tradicional, pois não considera um processo de reflexão respaldado pela autonomia e não prioriza a reconstrução do saber, mas, sim, o cumprimento do conteúdo previsto.

Ainda considerando a avaliação classificatória, Luckesi (2005) enfatiza que sua prática não conduz ao desenvolvimento do potencial dos alunos. Porém, Boughton e Cintra (2005) mencionam contribuições significativas para a educação, pois as avaliações nacionais, realizadas para todo o sistema, fornecem estatísticas aos órgãos federais acerca dos desempenho dos estudantes.

A avaliação diagnóstica é conduzida com o objetivo de identificar fraquezas e potencialidades dos estudantes (PENNA, 1994). O professor evita a mera transmissão de conteúdos e busca estratégias capazes de levar os estudantes à reflexão das informações, para que possam vinculá-las a significados diversos.

Para Ferreira (2009), a avaliação diagnóstica pode ser utilizada para:

- » conhecer o aluno, identificando seus conhecimentos e experiências, além de suas habilidades;
- » levantar dificuldades que podem acontecer no processo de aprendizagem;
- » identificar as possíveis causas que podem ter comprometido a aprendizagem do aluno;
- » mapear o ambiente no qual o aluno se encontra inserido, captando seus interesses e necessidades;
- » promover a adequação das ações estabelecidas, tendo em vista o alcance dos objetivos delineados, e
- » replanejar os objetivos estabelecidos, a medida que o processo de ensino-aprendizagem vai evoluindo.

Já Machado (1995) argumenta que a avaliação diagnóstica:

- » estimula o crescimento e o fortalecimento da relação entre professor e aluno;
- » equilibra o processo, sem censuras, repressões e punições;
- » fortalece a caminhada pedagógica;
- » garante os interesses e os direitos das pessoas e das instituições; e
- » auxilia o aluno na tomada de decisão quanto à aprendizagem.

Portanto, diante de uma avaliação diagnóstica, tem-se um constante olhar crítico acerca do que está sendo desenvolvido na escola, influenciando diretamente o processo de construção do conhecimento.

A avaliação emancipatória visa à promoção de sujeitos. Apresenta caráter libertador, estimulando a crítica e respeitando as diferenças. O seu objetivo central busca possibilitar a construção ou o aperfeiçoamento do saber. As pessoas envolvidas na ação educacional são direcionadas a escreverem a sua “própria história”, repercutindo em alternativas próprias de ação (SAUL, 1998; HADJI, 2001).

O caráter emancipatório privilegia a avaliação processual: o professor analisa as atitudes do estudante, quando da execução de uma tarefa avaliativa, realizando considerações relevantes tendo em vista a reconstrução e o aprimoramento do saber (SAUL, 1998; HOFFMANN, 2009).

Rabelo (1998), por sua vez, destaca que as avaliações podem ser classificadas segundo os aspectos: regularidade, avaliador, explicitidade, comparação e formação.

- » **Quanto à regularidade**, pode ser **contínua** quando acontece regularmente em sala de aula, durante todo o processo de ensino-aprendizagem; ou pode ser **pontual**, quando é realizada no final de algum trabalho, a exemplo dos períodos letivos (RABELO, 1998).
- » **Quanto ao avaliador**, a avaliação pode ser **interna** quando o próprio professor que ministra o ensino executa a avaliação; ou pode ser **externa**, quando alguém de fora do processo de ensino realiza o exame (RABELO, 1998).

- » **Quanto à explicitade**, pode ser **explícita** quando a situação de avaliação é clara e bem definida para todos aqueles que estarão sujeitos a ela; ou pode ser **implícita**, quando a avaliação é exercida sem os indivíduos saberem que a estão realizando (RABELO, 1998).

- » **Quanto à comparação**, pode ser **normativa** quando é feita uma comparação entre o rendimento do aluno com o rendimento alcançado pelos demais integrantes do grupo; ou pode ser **criterial** quando a avaliação situa o aluno em relação ao atingimento de um objetivo pré-fixado, como acontece na maioria dos concursos públicos (RABELO, 1998).

- » **Quanto à formação**, pode ser **diagnóstica** quando se tem um prognóstico acerca da capacidade de um aluno quanto a um novo conteúdo a ser abordado, permitindo que possam ser escolhidas sequências de trabalho mais oportunas; pode ser **somativa**, a qual, em geral, é uma avaliação pontual, já que acontece no final de uma unidade de ensino, de um curso ou de um ciclo de ensino, tendo como objetivo determinar o nível de domínio de objetivos previamente estabelecidos; ou ainda pode ser **formativa** quando busca informações a respeito do desenvolvimento de um processo de

ensino-aprendizagem, de maneira a possibilitar ao professor ajustá-lo às características dos indivíduos envolvidos (RABELO, 1998).

Trazendo essa classificação para a prática, uma avaliação interna pode ser desenvolvida de maneira contínua, a exemplo das verificações de aprendizagem realizadas cotidianamente em sala de aula, ou de maneira pontual, como as provas bimestrais, semestrais ou de recuperação. Assim, uma avaliação externa também pode ser pontual, como a praticada pelo sistema público ao final de certo período com o propósito de mensurar o rendimento das escolas, ou pode ser contínua, quando a coordenação regularmente vai às salas para avaliar os alunos.

A avaliação criterial prioriza os objetivos, sendo estes viáveis quando são esclarecidos os comportamentos desejados, em que condições serão observados e quais critérios avaliam o sucesso do aluno. Hadji (1994) destaca que tal avaliação torna o processo transparente, possibilitando uma reflexão concreta acerca da prática do ensino e de suas condições, permitindo a articulação entre as intenções e os conteúdos com a prática. Entretanto, é crucial que os critérios adotados sejam conhecidos pelas partes envolvidas. Como resultado, tem-se um favorecimento da comunicação entre o professor e o aluno.

Com relação à formação, a avaliação diagnóstica busca identificar, antes mesmo de iniciar o ensino, o perfil dos alunos. Assim, são levantados aptidões, necessidades ou mesmo interesses dos estudantes, os quais constituem informações de elevada significância para o professor, que poderá melhor definir as estratégias a serem adotadas. Dessa maneira, assume uma função de regulação, pois possibilita aos professores o ajuste das estratégias adotadas ou mesmo aos alunos conhecerem e corrigirem erros nas tarefas por eles realizadas.

A avaliação somativa é bem geral, servindo para atribuir notas e classificar o aluno, permitindo compor o resultado em termos quantitativos. Resume-se a uma simples classificação, repercutindo em danos ao processo educacional, pois as tarefas são consideradas segundo uma linearidade, não existindo articulação entre elas, o que as tornam independentes e estáticas (BLOOM; HASTINGS; MADAUS, 1983; HOFFMAN, 2001).

Na avaliação formativa, segundo Luckesi (2005), o professor assume um papel de pesquisador da prática pedagógica, devendo, então, pautar-se pelos princípios postos adiante.

- » Conscientizar-se de que sua atuação objetiva “iluminar” a realidade de aprendizagem do aluno, pois a avaliação possibilita ao professor entender a sua atuação de maneira que possa vislumbrar outros percursos possíveis e escolher as estratégias mais oportunas para permitir o aprendizado.
- » Comprometer-se com uma visão pedagógica a qual considera que o indivíduo sempre pode aprender; essa prática da avaliação tem relação direta com as ideias pedagógicas dos profissionais que atuam na escola.
- » Estar ciente de que o conhecimento depende da exposição teórica de conteúdos e dos instrumentos utilizados para abordá-los na prática; a avaliação é resultado de uma soma de fatores, a exemplo da forma de avaliação e dos instrumentos utilizados.
- » Entender que a prática avaliativa vinculada à aprendizagem só faz sentido se for fornecida uma posição acerca da aprendizagem final do aluno; a avaliação integra um processo e deve ser entendida como uma prática que pode ser corrigida, reavaliada e retomada.



REFLETINDO

- ▶ Considerando a Educação Brasileira, podemos destacar algumas avaliações que ocorrem no âmbito nacional.
 - » **SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica):** tem a finalidade de definir prioridades, intentando a melhoria da qualidade de ensino. Fornece informações acerca da qualidade, equidade e eficiência da educação, possibilitando o monitoramento das políticas brasileiras. Para tanto, relaciona o resultado do desempenho obtido pelos estudantes matriculados nos ciclos finais da Educação Básica – Ensino Fundamental I e II e Ensino Médio – em testes padronizados, considerando as disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa, com fatores que retratam os

hábitos de estudo dos alunos, bem como suas condições socioeconômicas; as características das turmas; as condições socioeconômicas dos professores e diretores; além das condições de infraestrutura das escolas (MINHOTO, 2016).

- » **Provinha Brasil:** consiste em um exame em larga escala direcionado às crianças matriculadas no segundo ano do Ensino Fundamental. Assim, seu objetivo é monitorar a qualidade da alfabetização oferecida às crianças. A adesão à avaliação é de caráter voluntário, sendo o INEP o órgão responsável por sua organização: no início do ano, são enviadas às Secretarias de Educação duas versões de provas, as quais são aplicadas uma no início e a outra no final do semestre letivo. (MINHOTO, 2016).

- » **ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio):** avalia os estudantes no término do Ensino Médio, mas também possibilita o acesso ao ensino superior no Brasil, mediante o Sistema de Seleção Unificada (SISU), o qual favorece a mobilidade dos estudantes para instituições de ensino superior nos mais variados locais do Brasil e, conseqüentemente, possibilita um ambiente multicultural em nossas universidades (MINHOTO, 2016).
- » **ENADE (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes):** consiste em um dos procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e apresenta como objetivo o acompanhamento do processo de aprendizagem e do desempenho acadêmico dos estudantes, considerando os conteúdos programáticos que compõem as diretrizes curriculares do curso superior que está sendo avaliado.

Além dos exames realizados, tendo em vista diagnosticar a Educação Básica brasileira, tem-se a aplicação de provas como meio de certificar saberes adquiridos tanto em ambientes escolares quanto extraescolares, como é o caso do Exame Nacional para Certificação de Jovens e Adultos (ENCCEJA).

O ENCCEJA é promovido pelo INEP e trata-se de um exame gratuito e voluntário, que busca aferir competências, habilidades e saberes adquiridos no processo escolar ou nos processos formativos desenvolvidos, dentre outros, no ambiente familiar, na convivência humana, no trabalho e nas manifestações culturais. É direcionado aos jovens e adultos que não concluíram seus estudos na idade escolar adequada. Inclui qualquer brasileiro com idade igual ou superior a 15 anos (Ensino Fundamental) ou

superior a 18 anos (Ensino Médio) até a data de realização das provas. Assim, a aprovação no exame conduz aos certificados de conclusão do Ensino Fundamental e certificados de conclusão do Ensino Médio, respectivamente.

O ENCCEJA conta com quatro provas, contendo 30 questões cada uma, devendo ser atingido um mínimo de 100 pontos por matéria, o equivalente a um acerto mínimo de 10 questões por prova, além de uma redação, cuja pontuação mínima é 5 pontos.

Síntese da unidade

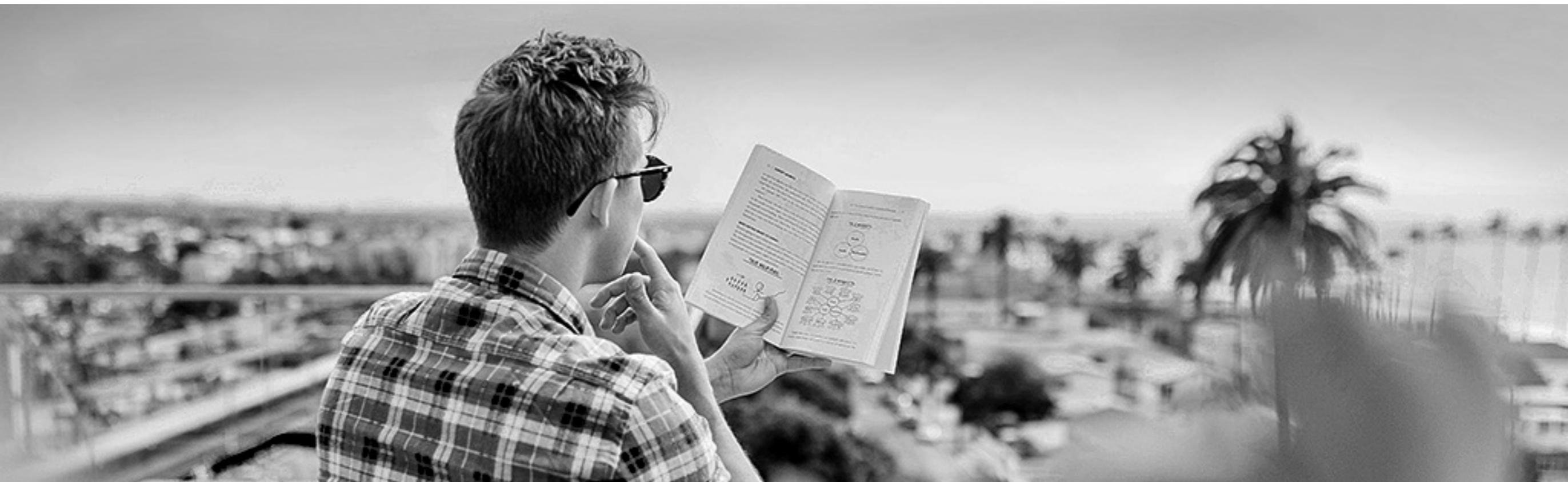
Nesta Unidade Didática, vimos que a avaliação escolar abrange um conjunto de práticas com o intuito de verificar conhecimentos e competências das pessoas envolvidas no processo de ensino-aprendizagem, tendo como referência metas previamente estabelecidas. Assim, é uma tarefa didática importante, constituindo um processo permanente, que viabiliza a reflexão diante de ações necessárias para atingir a qualidade.

Quanto à concepção pedagógica, a avaliação pode ser tradicional, quando há uma ênfase excessiva no ensino de conteúdos; ou construtivista quando é priorizado o fazer dos alunos. Esta última, por sua vez, vem ganhando cada vez mais espaço nas escolas, já que propõe uma nova relação entre professor, aluno e conhecimento, estimulando a construção do pensamento.

No que diz respeito às práticas avaliativas, estudamos três tendências: classificatória, direcionada à aferição do aluno no ato de reproduzir o conteúdo proferido pelo professor; diagnóstica, que busca identificar fraquezas e potencialidades dos estudantes, possibilitando um

olhar crítico acerca do que está sendo desenvolvido na escola; e emancipatória, que visa à promoção de sujeitos, apresentando caráter libertador, favorecendo a crítica e respeitando as diferenças.

Por fim, você deve ter entendido que a avaliação ainda pode ser classificada segundo a regularidade (contínua ou pontual); ao avaliador (interna ou externa); à explicitude (explícita ou implícita); à comparação (normativa ou criterial); e à formação (diagnóstica, somativa ou formativa).



Leituras complementares

Política de avaliação da educação brasileira: limites e perspectivas.

Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/download/50214/30869>.

Acesso em: 21 out. 2020.

Perspectivas da avaliação da aprendizagem na contemporaneidade.

Disponível em: <https://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1734/1734.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

Avaliação educacional: desatando e reatando nós.

Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/wd/pdf/lordelo-9788523209315.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

Avaliação de aprendizagem

- 1.** Considerando a realidade vivenciada por você no ambiente escolar, quais desafios e perspectivas caracterizam a gestão escolar? Explique-os.
- 2.** Avalie as concepções pedagógicas acerca da avaliação escolar.
- 3.** Posicione a avaliação escolar diante das funções administrativas.

Considerando as diferentes concepções avaliativas, escreva um comentário (no máximo, 1 lauda), discutindo essas diferentes concepções e aponte qual delas poderia atender melhor às necessidades avaliativas no contexto da EJA e do PROEJA. Justifique sua resposta, fundamentando teoricamente seu texto a partir do que foi estudado nesta Unidade Didática.

Referências

ALBUQUERQUE, S. V. A política educacional do plano de desenvolvimento da educação (PDE): outra qualidade para a educação básica?. **Revista Pesquisa em Foco**, São Luís, v. 22, n. 1, jan./jul. 2017.

AMARAL, N. C.; DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L.; OLIVEIRA, J. F.; AGUIAR, M. A. S. **Financiamento da educação e sistema nacional de educação (SNE)**. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016. (Caderno Temático, nº 11).

AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 51 (2), p. 94-104, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/327>. Acesso em 24 jun. 2020.

ANDRADE, N. A. *et al.* **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

ANDRIGUETTO JUNIOR, H.; MEYER JUNIOR, V.; PASCUCCI, L.
Estratégias acadêmicas e suas manifestações – o discurso e a prática.
GUAL, Florianópolis, v. 4, n. 3, p. 126-152, set./dez. 2011.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2006.

ÁVILA, C. A. **Orçamento público**. Paraná: Rede E-TEC Brasil, 2012.

ÁVILA, C. A. **Responsabilidade fiscal, orçamento e auditoria**.
Curitiba: Ibpe, 2003.

BÄCHTOLD, C. **Noções de administração pública**. Paraná: Rede
E-TEC Brasil; Instituto Federal EaD, 2012.

BÄCHTOLD, C. **Noções de administração pública**. Cuiabá:
EdUFMT, 2008.

BASTOS, C. R. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso
Bastos Editor, 2002.

BERGAMINI, C. W. **Liderança: administração do sentido**. São Paulo:
Atlas, 1994.

BLOOM, B. S.; HASTINGS, J. T.; MADAUS, G. F. **Manual de avaliação formativa e somativa do aprendizado escolar**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1983.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. (org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

BOSCHETTI, V. R.; MOTA, A. B.; ABREU, D. L. F. Gestão escolar democrática: desafios e perspectivas. **Revista Gest. Aval. Educ**, Santa Maria, v. 5, n. 10, jul./dez. 2016.

BOUGHTON, D.; CINTRA, A. H. R. Avaliação: da teoria à prática. *In*: BARBOSA, A. M. (org.). **Arte/Educação contemporânea: consonâncias internacionais**. São Paulo: Cortez, 2005.

BRANDALISE, M. A. T. Avaliação institucional na escola pública: os (des) caminhos de uma política educacional. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 1, 2015. Edição Especial.

BRANDALISE, M. A. T. **Autoavaliação de escolas: processo construído coletivamente nas instituições escolares**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRANCO, M. R.; NOGARO, A. O planejamento das ações da escolha na perspectiva da construção da cidadania. **Roteiro**, Joaçaba, v. 34, n. 1, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO**. Brasília, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei número 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1996. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2008. Disponível em: http://www.cge.pb.gov.br/site/downloads/legislacao/MTDF1_VolumeI_Riscos_e_Metas_Fiscas.pdf. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Administração pública e de empresas: duas coisas muito diferentes**. Audiência pública sobre as diretrizes curriculares para Curso de Graduação em Administração Pública e políticas públicas. Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação. Brasília, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 120, n. 47, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/702/550>. Acesso em: 19 jul. 2018.

CAETANO, M. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CALDAS, R. W.; LOPES, B.; AMARAL, J. N. **Políticas públicas: conceitos e práticas.** Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

CARMINATTI, S. S. H.; BORGES, M. K. Perspectivas da avaliação da aprendizagem na contemporaneidade. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 23, n. 52, 2012.

CASTRO, A. M. D. A. Planejamento educacional. *In:* OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente.** Belo Horizonte: UFMG, 2010.

CASTRO, A. M. D. A. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. *In:* FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (orgs.). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino.** Brasília: Líber Livro, 2009.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração.** 9. ed. São Paulo: Manole, 2014.

CHIAVENATO, I. **Administração nos novos tempos.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COARACY, J. O planejamento como processo. **Revista Educação,** Brasília, v. 4, n. 1, jan./mar.1972.

CONSULTORIA de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Cartilha entenda o orçamento.** [s. l.: s. n.], 2016.

CORNELY, S. A. **Subsídios sobre planejamento participativo.** Brasília, MEC/DDD, 1980.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. **Políticas públicas sociais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do estudo.** 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DE LANDSHEERE, G. **A pilotagem dos sistemas de educação.** Portugal: Edições ASA, 1997.

DIOGO, F. **Por um projecto educativo de Rede.** 2. ed. Lisboa: Asa, 1998.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DOURADO, L. F. **Gestão da educação escolar.** Brasília: Ministério da Educação, 2006.

DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem fronteiras**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 258-285, 2009.

FARIAS, M. S. B. Gestão do conhecimento escolar: uma perspectiva multicultural e pluralista. *In.* FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (orgs.). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Líber Livro, 2009.

FERREIRA, A. B. H. **Novo Aurélio do século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, A. G.; KLAUCK, I. L. Planejamento educacional: tempo, espaço e organização. **Unoesc & Ciência**, Joaçaba, v. 8, n. 1, p. 105-112, jan./jun. 2017.

FERREIRA, F. W. **Planejamento sim e não**: um modo de agir num mundo em permanente mudança, 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FERREIRA, L. M. S. **Retratos da avaliação**: conflitos, desvirtuamentos e caminhos para a superação. 3. ed. Porto Alegre: Mediação, 2009.

FONSECA, S. M. H. P. **Planejamento educacional**. 1. ed. Sobral: INTA, 2016. Disponível em: <https://md.uninta.edu.br/geral/planejamento-educacional/pdf/Planejamento%20Educacional%20Livro.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

FREITAG, B. **Escola, Estado e Sociedade**. 4. ed. rev. São Paulo: Moraes, 1980. (Coleção educação universitária).

FREITAS, L. C. Ciclos ou séries: o que muda quando se altera a forma de organizar os tempos-espacos da escola?. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2004, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu: ANPED, 2004.

FREITAS, L. C. *et al.* Dialética da inclusão e da exclusão: por uma qualidade negociada e emancipadora nas escolas. *In*: GERALDI, C. M. G.; RIOLFI, C. R.; GARCIA, M. F. **Escola viva**: elementos para a construção de uma educação de qualidade social. Campinas: Mercado de Letras Edições, 2004.

FREITAS, L. S. **Programa de serviços penitenciários**: um estudo de caso sobre o sistema estadual de planejamento. 1980. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1980.

FREITAS, S. L.; COSTA, M. G. N.; MIRANDA, F. A. Avaliação educacional: formas de uso na prática pedagógica. **Revista Meta**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 16, 2014.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. Escola cidadã: a hora da sociedade. *In: Salto para o futuro: construindo a escola cidadã, projeto político pedagógico*. Brasília: MEC, 1998.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 4, n. 53, out./dez. 2002.

GARCIA, R. L. A Avaliação e suas implicações no fracasso/sucesso. *In: ESTEBAN, M. T. (org.). Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

GENTILI, P. Adeus à Escola Pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. *In: GENTILI, P. (org). Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, RJ: Vozes 1996.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2007.

GIRON, G. R. **Reflexões sobre a história das políticas educacionais no Brasil**. 2018. Disponível em: <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/idiomas/reflexoes-sobre-a-historia-das-politicas-educacionais-no-brasil/57059>. Acesso em: 20 out. 2018

GHIRALDELLI JÚNIOR, P. **Filosofia e história da educação brasileira**. São Paulo: Manole, 2003.

GUARESCHI, N. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. *In*: STREY, M. (org.). **Violência, gênero e políticas públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

GULIK, L. **Science, values and public administration**. *New York: Institute of Public Administration*, 1937.

HADJI, C. A. **Avaliação, regras do jogo**. Tradução: Júlia Lopes Ferreira e José Manuel Cláudio. 4. ed. Portugal: Porto Editora, 1994.

HALL, R. H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HOFFMANN, J. **Avaliação mediadora: uma prática em construção da pré-escola à universidade**. Porto Alegre: Mediação, 2009.

HOFFMANN, J. **Avaliação: mito e desafio: uma perspectiva construtivista.** Porto Alegre: Mediação, 2001.

INEP. **Geografia da educação brasileira.** Brasília: INEP, 2002.

BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. B. (orgs.). **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil.** Porto Alegre: Artmed, 2004.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão da escola – teoria e prática.** 4. ed. Goiânia: Alternativa, 2001.

LIBÂNEO, J. C. **Didática.** São Paulo: Cortez, 1994.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, D. V.; CASTRO, R. G. **Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem).** São Paulo: Atlas, 2000.

LEMES, S. S. Desafios da avaliação educacional: reflexões pontuais de conceitos, fundamentos e indicadores na escolarização atual. *In:* DAVID, C. M. *et al* (orgs.). **Desafios contemporâneos da educação [online].** São Paulo: UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. pp. 139-153. (Desafios contemporâneos *collection*).

LOIOLA, E. *et al.* Dimensões básicas de análise das organizações. *In:* ZANELLI, MANZIONE, L. **Resumo de direito administrativo**. São Paulo: LED de Direito Ltda, 2002.

LORDÊLO, J. A. C.; DAZZANI, M. V. **Avaliação educacional: desatando e reatando nós**. Salvador: EDUFBA, 2009.

LÜCK, H. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

LÜCK, H. **Gestão participativa na escola**. Petrópolis: Vozes, 2006.

LÜCK, H. (org.). Gestão escolar e formação de gestores. **Em Aberto**, [s. l.], v. 17, n.72, fev./jun. 2000.

LUCKESI, C. C. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MARÇAL, J. C.; SOUSA, J. V. **Progestão: como promover a construção coletiva do projeto pedagógico da escola?**. Brasília: CONSED, 2001.

MARQUES, L. R. **A descentralização da gestão escolar e a formação de uma cultura democrática nas escolas públicas**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2007.

- MARTINS, P. S. **Planejamento e Plano Nacional de Educação**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.
- MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1993.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MELO, E. S.; BASTOS, W. G. Avaliação escolar como processo de construção de conhecimento. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 23, n. 52, 2012.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MENEGOLLA, M.; SANT'ANA, I. M. **Por que planejar? Como planejar?**. 13. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- MENEZES, E. T.; SANTOS, T. H. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira – Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Acesso em: <https://www.educabrazil.com.br/fnde-fundo-nacional-de-desenvolvimento-da-educacao/>. Acesso em: 19 jan. 2019.

MEYER JÚNIOR, V.; MANGOLIM, L. Estratégia em Universidades Privadas. *In: XXX ENANPAD*, 2006, Salvador. **Anais** [...]. Salvador, 2006, 17 p. (CD-ROM).

MIKA, N. M. **A avaliação institucional como instrumento de melhoria do processo ensino-aprendizagem**. Ponta Grossa: SEED, 2008. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/35-2.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

MINHOTO, M. A. P. Política de avaliação da educação brasileira: limites e perspectivas. **Jornal de Políticas Educacionais**, [s. l.], v. 10, n. 19, 2016.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MOREIRA, A. F. B.; SILVA, T. T. (org.). **Currículo, cultura e sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MORETO, V. P. **Prova**: um momento privilegiado de estudo, não um acerto de contas. 8. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico:** conceitos, metodologias, práticas. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OLIVEIRA, D. P. R. **Sistemas, organizações e métodos:** uma abordagem gerencial. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PACHECO, R. G.; CERQUEIRA, A. S. **Legislação educacional.** 4. ed. rev. atual. Cuiabá: MEC, 2013.

PADILHA, P. R. **Planejamento dialógico:** como construir o projeto político pedagógico da escola. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

PASSOS, I. P. A. Inovação e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória?. **Cadernos CEDES**, São Paulo, v. 23, n. 61, 2003.

PALUDO, A. **Administração Pública.** 7. ed. rev. atual. São Paulo: Método, 2018.

PARO, V. H. **Por dentro da escola pública.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PENNA, T. F. Avaliação: tendências e tendenciosidades. **Revista Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 1, jan./mar. 1994.

PIAIA, K.; SCALABRIN, I. S. Um olhar sobre as políticas educacionais brasileiras: desafios e possibilidades. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REPRESENTAÇÕES SOCIAIS - Subjetividade e Educação*, 2011, Paraná. **Anais [...]**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2011.

PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional [online]**. São Paulo: UNESP: Cultura Acadêmica, 2009.

PINTO, A. V. **Sete lições sobre educação de adultos**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

PONTES, L. A. F. Indicadores educacionais no Brasil e no mundo: as diversas faces da educação. *In: Avaliação e indicadores educacionais e políticas públicas e escola*. Juiz de Fora: CAED/UFJF, 2012.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. **Políticas públicas e fundamentos da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

RABELO, E. H. **Avaliação: novos tempos e novas práticas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. (Coleção sinopses jurídicas; v.19).

SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. São Paulo: Autores Associados, 1995.

SACRISTAN, J. G. **O currículo: uma reflexão sobre a prática**. 3. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2000.

SARUBBI, M. I. **Curriculum**. Buenos Aires: Stella, 1971.

SANTIAGO, E. O projeto político pedagógico da escola como instrumento de gestão democrática. *In*: MACHADO, L. B. SANTIAGO, E. (orgs.). **Políticas e gestão da Educação Básica**. 2. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

SANTOS, C. S. **Introdução à Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SAUL, A. M. **Avaliação emancipatória: desafio à teoria e à prática da avaliação e reformulação do currículo**. São Paulo: Cortez, 1988.

SILVA, J. F.; HOFFMANN, J.; ESTEBAN, M. T. **Práticas avaliativas e aprendizagens significativas: em diferentes áreas do currículo**. Porto Alegre: Mediação, 2003.

SILVA, K. V. A. **Plano de desenvolvimento da escola (PDE-escola) e a gestão escolar:** limites e possibilidades. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In:* HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, D. B.; MENEZES, J. S. S. Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22. n. 71, 2017.

TACHIZAWA, T.; SCAICO, O. **Organização flexível:** qualidade na gestão por processos. São Paulo: Atlas, 1997.

TADACHI, N. T.; FLORES, M. C. X. **Indicadores da qualidade e do desempenho:** como estabelecer metas e medir resultados. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **O que é e como funciona o FNDE?**. 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-o-que-faz-o-fnde#:~:text=O%20Fundo%20Nacional%20de%20Desenvolvimento,Tecnol%C3%B3gica%20e%20no%20Ensino%20Superior>. Acesso em: 22 out. 2018.

TODOS PELA EDUCAÇÃO 2. **O que é e como funciona o FUNDEB?** 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb>. Acesso em: 22 out. 2018.

VEIGA, I. P. A. Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção coletiva. *In*: VEIGA, I. P. **Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível**. Campinas: Papirus, 2002.

VASCONCELLOS, C. S. **Planejamento: projeto de ensino aprendizagem e projeto político-pedagógico – elementos metodológicos para elaboração e realização**. 17. ed. São Paulo: *Libertad*, 2002. (Cadernos Pedagógicos do Libertad, v. 1).

Glossário

APM: Associação de Pais e Mestres.

CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito.

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

LDO: Lei das Diretrizes Orçamentárias.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal.

PAR: Plano de Ações Articuladas.

PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação.

PIB: Produto Interno Bruto.

PNE: Plano Nacional de Educação.

PPA: Plano Plurianual.