



Centro de Convenções Ulysses Guimarães  
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

# **PLANO DE AÇÃO PARTICIPATIVO PARA ESCOLAS (PAP): DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESCOLAR PARA RESULTADOS NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE SÃO PAULO**

Leandro Salvador  
Lia Palm  
Rogério Haucke Porta



## **PLANO DE AÇÃO PARTICIPATIVO PARA ESCOLAS (PAP): DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESCOLAR PARA RESULTADOS NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE SÃO PAULO**

Leandro Salvador  
Lia Palm  
Rogério Haucke Porta

### **RESUMO**

O objetivo deste artigo é apresentar os principais desafios e perspectivas da implementação de uma política pública para fortalecer o planejamento e a gestão escolar orientados para resultados, denominada Plano de Ação Participativo para Escolas (PAP), desenvolvida em parceria entre a Secretaria da Educação e a Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo. Seu objetivo é auxiliar as escolas da rede pública estadual de ensino a diagnosticar problemas críticos dentro de sua governabilidade para, a partir daí, construir planos de ação voltados a superar ou mitigar tais problemas. Ao propor um processo de diagnóstico, descrição de fatos, identificação de problemas, formulação de objetivos e de resultados desejados, elaboração de indicadores, estabelecimento de metas e de ações, o PAP incorpora tecnologias de planejamento e gestão como a Matriz GUT, a Árvore de Problemas, o Quadro Lógico, e o Método SMART. O instrumento foi construído de forma participativa e oferece diretrizes e métodos padronizados e adaptáveis às especificidades de cada realidade escolar. A descrição da implementação do PAP na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo pretende apresentar seus componentes constitutivos e sua utilização nas escolas, permeada por considerações que podem contribuir com gestores de sistemas públicos de ensino a propor inovações positivas no âmbito da gestão escolar que se traduzam no efetivo aumento da qualidade de ensino. Por um lado, observa-se que PAP pode suprir algumas lacunas fundamentais à gestão escolar orientada para resultados, notadamente no que se refere ao enfrentamento de problemas críticos sob governabilidade da própria escola; o ajuste da proposta pedagógica à realidade; a orientação objetiva da ação supervisora; a coesão da equipe gestora; a aproximação da comunidade escolar, entre outros. Conclui-se também que é essencial, por parte dos gestores, um esforço orientado para anular ou mitigar os fatores de risco inerentes à execução de projetos tecnologicamente inovadores na educação pública, tais como alinhamentos e consensos insuficientes; resistência a processos de responsabilização por resultados; *tendência a subestimar riscos*; atores com expectativa e interesses divergentes; interdependência de outras unidades executoras e instâncias decisórias, entre outros.



## 1 INTRODUÇÃO

O Plano de Ação Participativo para escolas (PAP) é um instrumento de planejamento e de gestão escolar cujo objetivo é auxiliar as escolas a diagnosticar problemas críticos dentro de sua governabilidade e, a partir daí, construir um plano de ação para superá-los ou mitigá-los. É composto por um conjunto de tecnologias que tem por objetivo a melhoria da gestão educacional em direção a resultados. Para tanto, estabeleceu-se uma parceria entre duas Secretarias de Estado de São Paulo: Educação e Gestão Pública.

Tendo como pano de fundo a complexidade e a peculiaridade do ambiente escolar, o PAP procura incorporar princípios como equidade, ética pública, participação, transparência e empoderamento das escolas. O resultado é um instrumento cuja compreensão e utilização são relativamente simples e que pode guiar um caminho de melhoria da qualidade de ensino por meio de processos participativos de avaliação e planejamento.

Ao propor um caminho consistente para diagnosticar e superar problemas, o PAP considera algumas premissas:

- A escola é um sistema complexo que exige um olhar sistêmico por parte de seus gestores.
- Há problemas que estão dentro da governabilidade da escola e que, portanto, podem e devem ser enfrentados coletivamente pela comunidade escolar.
- A escola pertence à comunidade escolar, formada por seus alunos, pais, professores, equipe gestora, funcionários e conselho escolar.
- Diagnósticos e planos de ação elaborados com participação da comunidade tendem a resultados superiores do que se realizados apenas pela equipe gestora.
- Para a supervisão de ensino realizar um papel estratégico na escola é necessário que articule a comunidade escolar e que não se limite ao trabalho burocrático e fiscalizador.
- Tecnologias são um patrimônio da humanidade, e existem tecnologias de planejamento e gestão que podem ser utilizadas nas escolas em busca de melhores resultados educacionais.



Este artigo pretende descrever o PAP no que se refere à sua concepção, componentes constitutivos de sua implementação na rede paulista de ensino, e tecnologias nele adaptadas. Durante esse processo, o grupo gestor do projeto deparou-se com desafios e obstáculos inerentes ao trabalho colaborativo em organizações públicas complexas. A descrição e análise crítica aqui realizadas sobre a formulação, a implementação e os desafios encontrados no decorrer de 2011 e 2012, pretende oferecer subsídios a políticas públicas em futuras implementações de projetos complexos com desafios semelhantes.

Este artigo está organizado da seguinte forma: o **capítulo 2** discorre sobre o contexto em que o PAP foi concebido na SEE e as diretrizes que nortearam seu desenvolvimento. O **capítulo 3** trata das tecnologias de planejamento e gestão que foram adaptadas para formar o PAP enquanto instrumento. O **capítulo 4** trata dos componentes constitutivos do PAP enquanto um instrumento de apoio à gestão escolar. O **capítulo 5** aborda a utilização do PAP nas escolas e a visão dos supervisores de ensino sobre o instrumento. Finalmente, as **considerações finais** procuram compor reflexões que podem auxiliar gestores de sistemas públicos de ensino a propor inovações positivas no âmbito da gestão escolar.

## 2 O CONTEXTO

O PAP faz parte do projeto *Contratualização de Resultados na Educação*, fruto de uma parceria entre a Secretaria de Gestão Pública (SGP) e a Secretaria da Educação (SEE)<sup>1</sup> do Estado de São Paulo.

Iniciado em julho de 2011, o projeto previa a assinatura de um Termo de Compromisso entre o Secretário da Educação e os dirigentes de ensino<sup>2</sup> por ele

---

<sup>1</sup> A Contratualização de Resultados é parte de uma iniciativa da SGP em desenvolver projetos conjuntos com as demais secretarias estaduais para produzir melhorias organizacionais e na gestão das políticas públicas. A carreira de Especialista em Políticas Públicas, em exercício desde 2010, é lotada na SGP e atua setorialmente por meio de parcerias que contemplam uma ampla gama de temas. Os projetos, planejados conjuntamente e formalizados por Termos de Cooperação Técnica, são de responsabilidade dos órgãos parceiros e acompanhados pela SGP.

<sup>2</sup> A SEE funciona com uma estrutura descentralizada em 91 diretorias de ensino (DE), distribuídas por região no território do estado. Cada DE conta com um corpo de funcionários próprios, sob o comando de um dirigente de ensino, cargo designado pelo secretário da educação. As escolas estaduais integram a estrutura das DE. As DE, em suas respectivas áreas de circunscrição, têm como atribuição, em articulação com as unidades centrais da SEE, gerir, monitorar resultados,



nomeados, e assinatura de outro Termo de Compromisso entre estes e os diretores das escolas sob sua jurisdição.

Partiu-se do pressuposto de que a simples assinatura de acordos não é capaz de, por si só, trazer as melhorias necessárias. Assim, o projeto previu no Termo de Compromisso a explicitação das ações com as quais a Secretaria comprometer-se-ia, de sua parte, como contrapartida para viabilizar as condições necessárias para que as diretorias de ensino pudessem comprometer-se com as metas acordadas.

Caso a proposta acima avançasse, previa-se a elaboração de instrumentos e métodos para apoiar as Diretorias de Ensino no planejamento e no acompanhamento da execução de seus respectivos planos de trabalho. Nesse mesmo sentido, foi prevista também a elaboração de instrumentos e métodos para apoiar as escolas. A SEE decidiu por não dar continuidade aos Termos de Compromisso enquanto instrumentos de planejamento e comprometimento explícitos e recíprocos, mas a elaboração de instrumentos e métodos para apoiar as escolas ganhou força e materializou-se no PAP, objeto deste artigo.

## **2.1 A Formulação**

A primeira etapa da formulação do PAP foi analisar os instrumentos de planejamento e de gestão escolar já utilizado na rede estadual. Constatou-se a existência de dois instrumentos: a Proposta Pedagógica, de caráter estratégico e de longo prazo, e o Plano de Gestão, de natureza tática e de médio prazo. Algumas escolas possuíam também alguns “planos de ação” que, no geral, eram mais uma carta de intenções genérica do que o resultado de um processo de planejamento estruturado.

No geral, foi constatado também um profundo desânimo e ceticismo a novas ideias pelos servidores da SEE devido, especialmente, à descontinuidade de muitas delas, e à desarticulação entre os diversos projetos que chegavam às escolas. Foi importante nessa fase inicial o entendimento sobre a cultura organizacional e a forma de trabalho da Secretaria, Diretorias de Ensino e Escolas.

---

supervisionar, acompanhar, orientar e apoiar as escolas, de modo a garantir seu bom funcionamento em todos os aspectos. (FERREIRA, Et. al; 2012)



A segunda etapa foi pesquisar o estado da arte das tecnologias de planejamento e gestão, inclusive, mas não apenas, focadas na área escolar. A partir disso, configurou-se como uma diretriz no processo de modelagem do PAP o alinhamento a princípios, conceitos e técnicas dos principais programas de capacitação e métodos de gestão escolar que já vinham sendo utilizados na SEE<sup>3</sup>. A complementariedade e articulação do PAP com estes programas pretendia potencializar conhecimentos já adquiridos pela Rede, bem como minimizar uma eventual estranheza a um novo instrumento de planejamento e gestão escolar.

Na área escolar a pesquisa identificou três modelos já experimentados e que poderiam inspirar a construção de um instrumento voltado à realidade da SEE: os Indicadores da Qualidade na Educação ou *Indique*<sup>4</sup>, desenvolvido em parceria pela ONG Ação Educativa, MEC, Unicef e Pnud; o modelo de Gestão de Qualidade da *Fundación Chile*<sup>5</sup>; e o Programa de Capacitação à Distância para Gestores Escolares, batizado como *Progestão* e coordenado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed<sup>6</sup>.

O PAP incorporou do *Indique* diversos princípios e características. O *Indique* é um instrumento que orienta a reflexão sobre a situação de diversas dimensões da realidade escolar e possíveis ações de melhoria. Tem linguagem simples e é auto-explicativo. Um conjunto de perguntas e respostas sobre focos específicos, aliado a um sistema de sinalização por cores, revela o que vai bem e o que precisa ser melhorado. Propõe que a própria comunidade escolar identifique pontos fortes e fracos na escola em uma avaliação.

O Modelo de Qualidade da Gestão Escolar da *Fundación Chile* tem o objetivo de fortalecer os processos de gestão da escola. Ele permite a realização de um diagnóstico institucional e, a partir dos resultados, desenhar e aplicar um plano de melhoramento orientado a otimizar o desempenho da gestão escolar. Além disso, ajuda a alinhar o projeto pedagógico com a realidade social e educativa dos alunos, as demandas e expectativas das famílias, e os resultados esperados pela própria organização escolar.

---

<sup>3</sup> Os seguintes programas foram estudados: Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão), programa de formação continuada dos gestores (Circuito Gestão), PDG Educação (Fundap), Jovem do Futuro (Instituto Unibanco), Tecnologia Empresarial Socioeducacional (Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação – ICE/PE) e Pesquisa-ação.

<sup>4</sup> Ver <http://www.acaoeducativa.org.br/indicadores/not014.htm>

<sup>5</sup> O Programa Gestão Escolar de Qualidade ([www.gestoescolardequalidade.org.br](http://www.gestoescolardequalidade.org.br)) foi desenvolvido pela Fundación Chile, de Santiago, e transferido para o Brasil pela Fundação L'Hermitage.

<sup>6</sup> Ver <http://www.consed.org.br/index.php/progestao>.



O *Progestão* nasceu como programa pioneiro de educação à distância para capacitação de lideranças escolares no Brasil. Foi desenhado a partir de uma demanda específica de um grupo de Secretários de Estados da Educação, no final da década de 1990, tendo como principal objetivo o desenvolvimento de uma gestão democrática focada no sucesso escolar do aluno. O curso é organizado em dez módulos estruturados em unidades didáticas relacionadas às principais questões vivenciadas pela equipe gestora no cotidiano escolar.

A partir desse levantamento inicial foram estabelecidas outras diretrizes para a formulação do PAP. Deveria ser fornecido um instrumento customizado para a rede estadual paulista, padronizável para todas as escolas e capaz de orientar os esforços pela busca de resultados mensuráveis. Desse modo, o planejamento e sua execução poderiam ser acompanhados centralmente, pela SEE; regionalmente, pelas diretorias de ensino; e distribuídamente, pela comunidade escolar e a sociedade em geral.

Ao mesmo tempo, o modelo formulado deveria ser flexível o suficiente para contemplar as diversas realidades existentes na Rede e ser adaptável às especificidades, inclusive socioeconômicas, de cada uma das 5.308 escolas estaduais. Deveria haver também especial atenção para que o PAP tivesse um formato amigável e acessível, sob pena de não ser atrativo para as escolas.

É importante ressaltar que o PAP não se resume ao instrumento em si, mas é composto por diversos componentes projetados para colocá-lo em ação. Nesse sentido, previu-se a criação de um sistema de acompanhamento informatizado e uma estrutura de gestão do projeto que deveriam ser capazes de guiar e apoiar a elaboração do PAP pelas escolas.

Finalmente, mas não menos importante, foi considerada como diretriz-chave a construção do instrumento em si colaborativamente com a Rede. Previu-se que o modelo deveria ser flexível o suficiente para poder ser melhorado continuamente, permitindo a correção de rumos e maior aderência às necessidades das escolas. A participação deveria prevalecer também na elaboração do PAP nas escolas, preferencialmente envolvendo toda a comunidade escolar.



### 3 O PLANO DE AÇÃO PARTICIPATIVO

Conforme visto acima, a modelagem estrutural do PAP inspirou-se em instrumentos de formação, planejamento e gestão já utilizados na rede estadual paulista e em outros sistemas de ensino. Outra ampla fonte de inspiração foram métodos e instrumentos de planejamento e de gestão largamente utilizados em organizações governamentais ou sem fins lucrativos.

Quando fala-se em planejamento público há ao menos duas principais abordagens possíveis: por problemas, ou por objetivos. O planejamento por objetivos, enquanto processo de elaboração de um plano, pode ser entendido como aquele que é, todo ele, orientado para o alcance de objetivos sobre os quais existam a clareza e a convicção necessárias de que merecem ser atingidos. Uma abordagem muito difundida de planejamento por objetivos, especialmente no setor privado, é conhecido como *Planejamento Estratégico*, o qual parte de conceitos como missão, visão e valores organizacionais como principal insumo para a produção do planejamento.

A abordagem de planejamento orientada por problemas, por sua vez, tende a ser mais potente na área pública, cuja complexidade é permeada por questões mais complexas e difusas do que a busca por rentabilidade, como valores republicanos, pressupostos democráticos, transparência como regra e sigilo como exceção, entre outros. O planejamento público, portanto, não parte – ou ao menos não deveria partir – de objetivos surgidos a partir de reflexões abstratas, mas de problemas concretos, pois será a partir destes que serão elaborados os objetivos a ser atingidos.

O PAP deveria ser concebido enquanto instrumento e método capaz de orientar escolas públicas a planejarem-se e a acompanharem seus respectivos planos e, tudo isso, dentro de um escopo relativamente limitado: problemas sob a governabilidade da própria escola. Estavam excluídos, assim, os problemas fora da governabilidade da escola que, como se sabe são, muitas vezes, os principais problemas que afligem as escolas públicas. Dentro de sua limitação, entretanto, o PAP nasceu com uma proposta ousada: servir enquanto processo de mudança e difusão de tecnologias dentro das escolas públicas da rede estadual paulista.





### 3.1 A modelagem inicial

A modelagem estrutural do PAP iniciou-se a partir da definição de 40 focos relacionados a cada uma das cinco dimensões de gestão escolar definidas pela SEE<sup>7</sup>: Gestão Pedagógica; Gestão Participativa; Gestão dos Recursos Humanos; Gestão dos Recursos Físicos e Financeiros; Gestão dos Resultados Educacionais do Ensino e da Aprendizagem. Cada foco foi concebido com respectivas perguntas avaliativas e proposições<sup>8</sup> cujas redações foram elaboradas em regime de colaboração com a própria Rede, contando com o trabalho engajado de supervisores de ensino de todas as regionais e de diversos servidores da SEE.

Cada foco de análise pretende orientar a comunidade escolar para realizar uma auto-análise crítica sobre um assunto específico e pontual identificado como relevante para a mudança de sua própria realidade, e é composto por uma pergunta-avaliativa. Cada pergunta-avaliativa, por sua vez, pretende orientar a comunidade escolar para refletir acerca de algum aspecto problemático da gestão escolar sob sua própria governabilidade, e é acompanhada por uma proposição. Cada proposição, finalmente, tem a intenção de oferecer um cenário desejável do que deveria ser a situação adequada para o foco de análise sobre o qual versa.

### 3.2 Matriz GUT

A partir da organização dos focos de ação possíveis nas escolas da Rede, a comunidade escolar deveria descrever sinteticamente quais os fatos críticos concretos que aconteciam na escola em relação àquele foco. A intenção disso era que toda a comunidade envolvida na elaboração do PAP formasse consenso e tivesse simetria de informação à respeito daquilo que seria o ponto de partida do planejamento: fatos concretos e contextualizados. Nos casos em que, para um determinado foco, a realidade escolar ao invés de problemática fosse satisfatória, a orientação do PAP era para que se relatasse a realidade concreta da escola em relação àquele foco. O registro explícito dos fatos, problemáticos ou não, em todos os 40 focos, tinha duas intenções claras: estimular a reflexão pela

---

<sup>7</sup> Resolução SE 70, de 26/10/2012.

<sup>8</sup> Os focos, perguntas avaliativas e proposições estão no volume 2 do PAP (Apoio ao Diagnóstico e Formulação de Ações) e o endereço para acesso encontra-se na seção Referências.



leitura de todas as perguntas avaliativas e respectivas proposições para todos os 40 focos e, ao dar transparência sobre a realidade da escola aplicada a cada foco, permitir o controle social.

Uma vez registrado esse fato para todos os focos contidos no PAP, o próximo passo seria a comunidade elaborar um processo de priorização. Em contextos onde os recursos são escassos ou insuficientes para o atendimento a todas as demandas existentes, a ausência de prioridades tende a gerar paralisia. A capacidade de fazer escolhas e renúncias é algo intrínseco à complexidade do planejamento público. Uma técnica de priorização muito potente é a *Matriz GUT*. Por meio da ponderação de pontos a *Matriz GUT* estabelece uma lista ordenada entre, no caso, os focos considerados problemáticos pela comunidade escolar.

O processo de priorização GUT é relativamente simples. São consideradas três dimensões de um problema, cujas iniciais formam a sigla *GUT*: gravidade, urgência e tendência. A dimensão *gravidade* procura atacar o custo por não agir, e poder ser respondida por meio da pergunta *qual a gravidade do prejuízo ou da dificuldade?*. A dimensão *urgência* foca no prazo necessário para agir, e uma pergunta que poderia orientar sua resposta é *qual a urgência da ação?*. Finalmente, a dimensão *tendência* aborda o grau de propensão em agravar a situação, e deve ser capaz de responder à questão *qual a tendência de agravamento do problema se nada for feito?*. Uma vez aplicadas essas questões para cada fato crítico analisado, torna-se possível ponderar pontos e, assim, priorizar os focos que deverão ser atacados.

A abordagem de priorização GUT conta com a vantagem, ainda, de poder ser realizada por meio de um processo participativo, no qual cada membro pode contar com um pré-combinado número de pontos a serem distribuídos pelas três dimensões de todos os focos problemáticos. O que se espera de um processo de priorização participativo, ao invés de centralizado, é não apenas o engajamento e o sentimento de pertencimento ao processo mas, inclusive, o aporte democrático de conhecimentos e sensibilidades diversas acerca dos problemas vividos na escola pela comunidade.



Na primeira edição do PAP a técnica da *Matriz GUT* foi simplificada para dimensões mais simples, que previam apenas uma análise sobre o nível de satisfação e importância. Para a segunda edição do PAP estava previsto um aporte para as dimensões GUT propriamente ditas.

As imagens abaixo mostram a aplicação da Matriz GUT no PAP 2012 e como se pretendia incrementá-la no PAP 2013.

Adaptação da Matriz GUT no PAP 2012:

<b>Prioridade</b>	3	<b>Dimensão</b>	Gestão dos Recursos Humanos	
		<b>Foco</b>	21. Reunião da Equipe Gestora	
<b>Diagnóstico</b>	<b>Nível de Importância</b>		<b>Nível de Satisfação</b>	
	( )	Alta importância	( X )	Totalmente insatisfatório
	( X )	Média importância	( )	Insatisfatório
	( )	Baixa importância	( )	Não sabe ou tem dúvidas
	( )	Não se aplica	( )	Satisfatório
<b>Fatos</b>	Em 2011 as reuniões pedagógicas não tiveram efetividade alguma no sentido de planejar e orientar as ações pedagógicas da Escola.			

Previsão de adaptação da Matriz GUT para o PAP 2013:

<b>Dimensão</b>								
<b>Foco</b>								
<b>Fatos- Críticos</b>								
<b>Priorização</b>	=	<b>Gravidade</b>	*	<b>Urgência</b>	*	<b>Tendência</b>	=	<b>Pontos</b>
	(5)	Dano altíssimo	(5)	Imediata	(5)	Piorar muito	┌	48
		Dano alto		Curto prazo	(4)	Aumentar	*	
	(3)	Dano regular	(3)	Médio prazo		Permanecer	∩	
	(2)	Dano leve	(2)	Longo prazo	(2)	Reduzir ligeiramente	*	
(1)	Não há dano	(1)	Não há pressa	(1)	Desaparecer	∩		



Exemplo de Matriz de Priorização GUT prevista para o PAP 2013:

### Matriz de Priorização GUT

Dimensão						
Foco	Pontos GUT	Prioridade	Prioridade	Foco	Pontos GUT	Régua
3.1	100	2º	1º	3.7	125	( x )
3.2	48	5º	2º	3.1	100	( x )
3.3	100	3º	3º	3.3	100	( x )
3.4	18	6º	4º	3.5	64	( )
3.5	64	4º	5º	3.2	48	( x )
3.6	1	7º	6º	3.4	18	( )
3.7	125	1º	7º	3.6	1	( )

### 3.3 Árvore de Problemas

Uma vez os fatos críticos tendo sido explicitados, priorizados e escolhidos, o PAP previa que fossem descritos, então, os problemas que potencialmente causariam a situação crítica descrita em fatos concretos. Tal desenvolvimento lógico foi inspirado num método conhecido como *Árvore de Problemas*. Esse método, quando utilizado na íntegra, leva os planejadores a refletirem com alto rigor metodológico acerca da relação de causalidade entre os problemas. Parte-se do pressuposto de que um problema central, altamente complexo, não pode ser atacado em seu núcleo e, por isso, deve ser desdobrado numa árvore de causas e respectivas subcausas, até um nível em que os problemas terminais identificados possam ser atacados por meio de ações concretas. Assim, a partir de um problema central, a *Árvore de Problemas* desdobra-se em dois ou três níveis de problemas com nexos causal entre si, até chegar em problemas terminais para os quais posteriormente, no processo de planejamento, deverão ser desenvolvidas ações.



Durante a concepção do PAP tinha-se em mente que a *Árvore de Problemas* é um método extremamente potente e razoavelmente simples de ser aplicado, mas que seria inviável, na prática, aplicá-lo a cada um dos focos problemáticos, de modo a cobrir todas as dimensões da gestão escolar e, ao fim e ao cabo, levar à elaboração de um Plano de Ação. Considerada a limitação de escopo em que o PAP seria aplicado - problemas sob a governabilidade da comunidade escolar - não fazia sentido escolher-se apenas um ou dois problemas centrais de baixa complexidade para serem submetidos ao rigor metodológico exigido pela *Árvore de Problemas*.

A partir dessa reflexão, o PAP importou apenas alguns princípios do método: o problema descrito (problema terminal) deveria ter nexo de causalidade com o fato crítico (problema central), ou seja, o problema deveria ser causa do fato crítico. Além disso, o PAP reforçava a necessidade de que a redação do problema fosse tão clara quanto possível. Para isso, reivindicava-se que um problema fosse descrito em termos de ser, simultaneamente: (a) concreto: não deve ser suposição nem possuir juízos de valor; (b) negativo: deve ser uma afirmação na forma negativa, explicitando que o problema é algo ruim, que precisa ser superado; (c) sintético: a redação deve ser tão breve e direta quanto possível.

Voltando ao método original, uma vez elaborada uma *Árvore de Problemas*, que é necessariamente uma árvore repleta de afirmações negativas, o próximo passo é transformá-la numa *Árvore de Objetivos*. Essa etapa é certamente a mais simples do processo, pois trata-se de transformar a redação negativa de cada problema para uma respectiva redação positiva que caracterize o que virá a ser um objetivo. Se um problema bem descrito deve ser, simultaneamente, concreto, negativo e sintético, um objetivo, por sua vez, também deve ser concreto e sintético, mas postulado como um fato positivo.



### 3.4 Quadro Lógico

Uma vez tendo sido formulado um objetivo a ser atingido, derivado não de uma idéia abstrata, mas sim de um problema concreto, o PAP inspirou-se num outro instrumento muito poderoso e amplamente utilizado: o *Quadro Lógico*<sup>9</sup>.

O *Quadro Lógico* objetiva agregar valor ao processo de planejamento servindo como um instrumento que induz a análise lógica, a estruturação do pensamento, o diálogo e a colaboração entre diferentes pessoas, a responsabilização coletiva, a transparência do processo e das ações, e o sentimento de pertencimento por parte de todos os agentes envolvidos no processo. Se bem elaborado, o Marco Lógico deve ser capaz de servir como uma ponte efetiva entre o planejamento e a execução do planejado, bem como um instrumento para o acompanhamento e a avaliação da execução do planejado. Essa ênfase estabelece uma diferença marcante entre dois tipos de ações: as que seguem um plano, e as que não seguem plano algum.

Se por um lado o *Quadro Lógico* é o resultado de um processo de planejamento orientado para objetivos (e deve-se sempre ter em mente que objetivos só fazem sentido no setor público se mudarem a realidade para melhor), seu uso a partir do que oferece a *Árvore de Problemas* permite uma sinergia entre duas tecnologias poderosas de diagnóstico da realidade problemática e projeção de uma realidade melhorada.

Se a *Árvore de Problemas* inspirou o PAP no desdobramento lógico entre Problemas e Objetivos, o *Quadro Lógico*, por sua vez, inspirou o método de planejamento do PAP no desdobramento lógico entre Objetivos e Resultados Desejados e, destes, a elaboração de Atividades Principais (chamadas simplesmente de Ações no PAP) e de Indicadores Objetivamente Comprováveis (chamados simplesmente de Indicadores no PAP). A diferença entre Objetivos e Resultados Desejados é que os primeiros ainda conformam-se dentro de um escopo

---

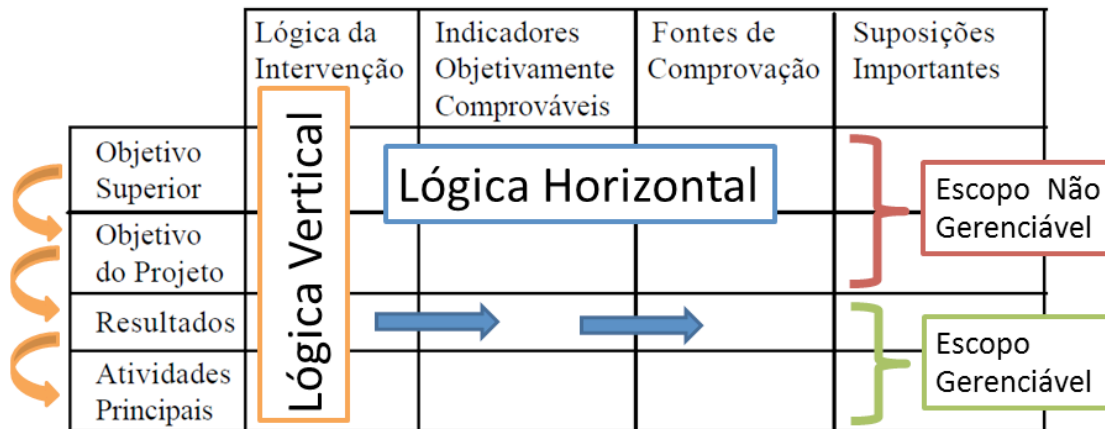
<sup>9</sup> Também conhecido como Marco Lógico, entre outras denominações, foi criado na década de 1970 por agências internacionais de desenvolvimento com a intenção de orientar os países a planejarem-se antes de solicitarem ajuda financeira internacional para projetos de desenvolvimento. Naquele contexto, o que se esperava era que os países que demandassem ajuda financeira internacional tivessem a clareza necessária sobre os objetivos pretendidos e o que deveriam fazer para atingi-los. As agências de desenvolvimento estavam percebendo que a ajuda financeira, quando realizada para projetos insuficientemente planejados, tendia a ser inefetiva.



não gerenciável pelo agente que executará o plano; os Resultados Desejados, por sua vez, devem estar dentro de um escopo gerenciável, dentro da governabilidade do implementador do plano.

No contexto do PAP dizia-se que “diferentemente do *Objetivo*, o qual trata de um efeito desejado, mas que foge do controle e da responsabilidade direta dos gestores da escola, o alcance dos *Resultados* tem que ser gerenciado de tal forma que pode ser atribuído aos esforços da *Ação*”. O Marco Lógico prevê, ainda, a elaboração do que no PAP se chamou de Indicadores e de Ações, conceitos que serão abordados a seguir.

Abaixo segue um modelo de Quadro Lógico com comentários sobrepostos:



### 3.5 Método SMART

Outra tecnologia utilizada no PAP é conhecida como *Método SMART*. Trata-se de um conjunto de qualidades que devem ser simultaneamente verdadeiras na elaboração de Metas e Ações. O *Método SMART* auxilia sobremaneira na diferenciação de conceitos que não se deveria confundir como, por exemplo, os conceitos de 'Indicador' e de 'Meta', que são complementares mas, muitas vezes, tomados como sinônimos. Um Indicador é uma descrição de algo que deve permitir a mensuração quantitativa de algum aspecto da realidade atual, e a projeção futura desejada de uma meta acerca desse mesmo aspecto. Em termos *SMART*: um Indicador deve simultaneamente contar com as qualidades de ser específico (S), mensurável (M) e temporalmente limitado (T).



Uma Meta, por sua vez, é um número projetado dentro dos parâmetros estabelecidos por um Indicador. Além de dever contar com a qualidade de ser, simultaneamente, específica (S), mensurável (M) e temporalmente limitada (T), como é o próprio Indicador que a comporta, a Meta deve contar também com a qualidade de ser alcançável (A) e relevante (R). Isso, porque, não faz sentido projetar-se uma mudança na realidade que seja, de fato, inalcançável no tempo projetado, ou que seja irrelevante diante da prioridade da questão abordada.

Uma Ação, a seu turno, assim como uma Meta, também deve contar com a qualidade de ser, simultaneamente, específica (S), mensurável (M), alcançável (A), relevante (R) e temporalmente limitada (T). Afinal, tanto a Meta como a Ação são projeções que pretendem traçar alguma mudança na realidade, e este esforço só faz sentido, para usar um jargão popular, se for *pra valer*.

Abaixo segue um exemplo de dimensão, foco, pergunta avaliativa e proposição utilizado no PAP:

**Dimensão: 1. Gestão Pedagógica**

**Foco: 1.1. Planejamento da Escola**

**O planejamento das práticas pedagógicas e da organização da escola é realizado de forma sistemática, contínua e coletiva levando em consideração os dados/diagnósticos e as ações realizadas no ano anterior enquanto elementos imprescindíveis?**

Em todo início de ano letivo deve ser elaborado o planejamento das práticas pedagógicas e o da organização da escola, com a preocupação de que o planejamento do ano anterior seja considerado para o do ano seguinte, e com o maior esforço possível para que haja a colaboração efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar. Ao longo do ano letivo devem ocorrer as atividades de revisão do planejamento já realizado. O planejamento deve contemplar a elaboração do plano de disciplinas, a definição do material didático e dos livros de apoio, o cronograma das atividades extraclasse, a organização do calendário, etc. É importante que se verifique se o planejamento elaborado no começo do ano tem conseguido dar conta das atividades pedagógicas e organizacionais que são demandas durante o ano letivo.

A fim de garantir a construção coletiva do planejamento e acompanhamento da equipe gestora, devem ser considerados nesse processo os conhecimentos prévios dos alunos, o respeito às individualidades e à diversidade cultural. No final de cada ano deve ser feita uma 'Avaliação Institucional', que seja referência para o planejamento e aponte as prioridades para o ano seguinte.





Abaixo seguem as duas páginas-modelo para planejamento de um foco no PAP 2012:

<b>Prioridade</b>	3	<b>Dimensão</b>	Gestão dos Recursos Humanos		
		<b>Foco</b>	21. Reunião da Equipe Gestora		
<b>Diagnóstico</b>	<b>Nível de Importância</b>		<b>Nível de Satisfação</b>		
	<input type="checkbox"/>	Alta importância	<input checked="" type="checkbox"/>	Totalmente insatisfatório	
	<input checked="" type="checkbox"/>	Média importância	<input type="checkbox"/>	Insatisfatório	
	<input type="checkbox"/>	Baixa importância	<input type="checkbox"/>	Não sabe ou tem dúvidas	
	<input type="checkbox"/>	Não se aplica	<input type="checkbox"/>	Satisfatório	
<b>Fatos</b>	Em 2011 as reuniões pedagógicas não tiveram efetividade alguma no sentido de planejar e orientar as ações pedagógicas da Escola.				
<b>Problemas</b>	(1) As reuniões pedagógicas não são marcadas, (2) não há uma agenda de reuniões pedagógicas, e (3) as reuniões pedagógicas não possuem pautas definidas previamente.				
<b>Objetivos</b>	Aumentar a frequência e o tempo de duração das reuniões pedagógicas.				
<b>Resultados Desejados</b>	Frequência das reuniões pedagógicas aumentada para uma vez por semana, e duração aumentada para 02h00.				
<b>Indicador</b>	Percentual das semanas letivas em que ocorreram reuniões pedagógicas de no mínimo 02h00, com pauta definida previamente e de acordo com a agenda de reuniões pedagógicas estabelecida no início do ano.	<b>Situação Atual</b>	<b>Valor</b>	<b>Data</b>	
			0%	23/12/2011	
		<b>Meta</b>	90%	21/12/2012	
<b>Ação</b>	Elaboração e utilização de um formulário em que conste no mínimo data, horário de início e horário de término de todas as reuniões pedagógicas realizadas no ano letivo na Escola.				



<b>Prioridade</b>	3	<b>Dimensão</b>	Gestão dos Recursos Humanos		
		<b>Foco</b>	21. Reunião da Equipe Gestora		
<b>Indicador</b>	Percentual das semanas letivas em que ocorreram reuniões pedagógicas de no mínimo 02h00, com pauta definida previamente e de acordo com a agenda de reuniões pedagógicas estabelecida no início do ano.	<b>Situação Atual</b>	<b>Valor</b>	23/12/2011	
			<b>Meta</b>	90%	21/12/2012
		<b>Apuração</b>	35%	30/03/2012	
			50%	29/06/2012	
				__/__/201__	
				__/__/201__	
<b>Ação</b>	Elaboração e utilização de um formulário em que conste no mínimo data, horário de início e horário de término de todas as reuniões pedagógicas realizadas no ano letivo na Escola.	<b>Início</b>	<b>Prazo</b>	<b>Término</b>	
		30/01/2012	21/12/2012	__/__/201__	
<b>Entregas</b>	Elaboração e divulgação da 'Agenda das Reuniões Pedagógicas para 2012'.	30/01/2012	06/02/2012	__/__/201__	
	Institucionalização do 'Caderno de Registro das Reuniões Pedagógicas realizadas em 2012'.	06/02/2012	30/04/2012	__/__/201__	
	Institucionalização do 'Mural com a Pauta da Reunião Pedagógica da Semana' na Sala dos Profs.	30/01/2012	30/04/2012	__/__/201__	
		__/__/201__	__/__/201__	__/__/201__	
<b>Equipe</b>	<b>Resp.</b>	<b>Cargo</b>	<b>Nome</b>		
		Professor Coordenador	Júlio César de Oliveira		
		Vice-Diretora	Aline Soares de Menezes		
		Professor Mediador	Danilo Bertazzi dos Santos		
		Professora de Português	Carla Bezerra de Souza		
		Professor de Matemática	Felipe Pimentel de Araújo		
		Professora de História	Camila Maleronka de Andrade		



Abaixo segue a versão de uma única página-modelo para planejamento de um foco projetada para o PAP 2013:

<b>Dimensão</b>								
<b>Foco</b>								
<b>Fatos- Críticos</b>								
<b>Priorização</b>	<b>=</b>	<b>Gravidade</b>	<b>*</b>	<b>Urgência</b>	<b>*</b>	<b>Tendência</b>	<b>=</b>	<b>Pontos</b>
	(5)	Dano altíssimo	(5)	Imediata	(5)	Piorar muito	+	
	(4)	Dano alto	(4)	Curto prazo	(4)	Aumentar	+	
	(3)	Dano regular	(3)	Médio prazo	(3)	Permanecer	0	
	(2)	Dano leve	(2)	Longo prazo	(2)	Reduzir ligeiramente	-	
	(1)	Não há dano	(1)	Não há pressa	(1)	Desaparecer	-	
<b>Problemas</b>								
<b>Objetivos</b>								
<b>Resultados Desejados</b>								
<b>Indicador</b>			<b>Situação Inicial</b>	<b>Valor</b>	<b>Data</b>			
					__/__/201__			
	<b>Fonte de Dados</b>		<b>Meta</b>		__/__/201__			
			<b>Apuração</b>		__/__/201__			
					__/__/201__			
				__/__/201__				
<b>Ação</b>		<b>Recursos Necessários</b>	<b>Descrição</b>	<b>Un</b>	<b>Custo Unit.</b>			
			<b>Custo Total</b>					
			<b>Início</b>	<b>Prazo</b>	<b>Término</b>			
			__/__/201__	__/__/201__	__/__/201__			
<b>Entregas</b>			__/__/201__	__/__/201__	__/__/201__			
			__/__/201__	__/__/201__	__/__/201__			
			__/__/201__	__/__/201__	__/__/201__			
			__/__/201__	__/__/201__	__/__/201__			
<b>Equipe</b>	<b>Resp.</b>	<b>Cargo</b>	<b>Nome</b>					
	( )							
	( )							
	( )							
	( )							
	( )							



## 4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PAP

Para viabilizar o alcance dos objetivos específicos do PAP<sup>10</sup>, foi concebida uma estratégia de implementação prevendo o detalhamento do projeto em termos de pacotes de trabalhos e entregas para cada um dos seus sete componentes constitutivos: Organização Gerencial do Projeto; Instrumentos; Formação Continuada; Comunicação e Transparência; Sistema de Acompanhamento; e Legitimidade e Articulação.

### 4.1 Organização Gerencial do Projeto

Para que todas as atividades planejadas fossem concretizadas, de forma a assegurar que os esforços empreendidos pelos diversos atores envolvidos no projeto gerassem o resultado esperado, a própria organização gerencial do projeto PAP foi considerada componente essencial. Desta forma, o núcleo gestor do PAP, tendo em vista a extrema complexidade do ambiente organizacional da SEE e dos diversos fatores do projeto - interdependências, execução, prazos, tecnologia, expectativas etc. -, optou por adotar princípios, métodos e instrumentos de gestão de projetos, para o adequado gerenciamento dos diversos componentes do PAP.

À gestora principal do programa Educação – Compromisso de São Paulo, ao qual o PAP estava ligado, caberiam as decisões finais, a articulação horizontal com as coordenadorias e vertical com as instâncias superiores. O núcleo gestor do PAP, composto por Especialistas em Políticas Públicas da SGP e servidores do gabinete da SEE, tinha a responsabilidade de formular e gerenciar as tarefas requeridas pelo projeto, relacionadas para as fases de iniciação, planejamento, execução, monitoramento e, finalmente, transferência do projeto da Assessoria Técnica do Gabinete para a Coordenadoria de Gestão da Educação Básica (CGEB).

---

<sup>10</sup> Objetivos específicos do PAP: (1) Fornecer um caminho com orientações claras sobre temas relativos a cada uma das cinco dimensões da gestão escolar; (2) Contribuir para o aperfeiçoamento da cultura institucional de auto-avaliação, planejamento e acompanhamento, com vistas à tomada de decisão conforme planejamento das ações, evitando o imediatismo do cotidiano; (3) Permitir o compartilhamento de objetivos e metas entre todos os membros da comunidade escolar, propiciando a unicidade de propósitos, a prática consistente, o companheirismo e a colaboração.



Para além do núcleo gestor do PAP, o projeto depende de uma ampla rede para sua implantação, que envolve servidores do órgão central da SEE, das diretorias de ensino e das escolas. Assim, no início de 2012 foi disponibilizado no portal da SEE um cronograma com os principais marcos para a elaboração e execução do PAP na rede naquele ano, para que todos os envolvidos estivessem alinhados. Além disso, foram concentrados esforços na comunicação e formação, também componentes do projeto, conforme detalhado adiante.

Para o planejamento e organização interna, o núcleo gestor trabalhou com instrumentos de longo prazo (diretrizes e plano de implantação); de médio prazo (fluxograma de processos e cronograma anual); e de curto prazo (*onepages*<sup>11</sup> e painel de acompanhamento de entregas). Além disso, são realizadas reuniões gerenciais e temáticas periódicas para o gerenciamento, execução e acompanhamento de todas as entregas necessárias. Adicionalmente, um manual de procedimentos foi elaborado para alinhar a ação da equipe.

Abaixo segue um exemplo de *onepage* utilizada para a organização gerencial do projeto:

Projeto Plano de Ação Participativo (PAP)		OnePage #07/2012			
Status Geral		Mensagem Geral			
Anterior	Atual				
Componentes	Status	Realizações	Próximos Passos	Problemas e Propostas	Encaminhamentos
Acompanhamento	●●●●●				
Sistema Computacional	●●●●●				
Instrumentos	●●●●●				
Comunicação e Transparência	●●●●●				
Formação	●●●●●				
Legitimidade & Articulação	●●●●●				
Organização Gerencial do Projeto	●●●●●				

<sup>11</sup> *Onepages* são reportes específicos destinados a informar de forma objetiva e sintética, a toda a equipe gerencial do projeto, sobre o andamento das atividades, para deliberação de questões relacionadas a atividades e ações de cada um de seus componentes constitutivos.

## 4.2 Instrumentos

O PAP é composto por dois guias destinados a explicar didaticamente com textos e imagens seu funcionamento e operação<sup>12</sup>. O primeiro volume, denominado *Guia para elaboração*, apresenta conceitos e recomendações para o uso do PAP. O segundo volume, *Apoio ao diagnóstico e à formulação de ações*, é o instrumento de planejamento propriamente dito que, após devidamente preenchido, torna-se o próprio Plano de Ação da escola para o ano letivo.

O PAP 2012 foi concebido como o marco inicial de um processo incremental de melhoria contínua. Previa-se uma reedição ao final do primeiro ano de implementação, a fim de incorporar sugestões e críticas da Rede. Para facilitar o processo de elaboração do plano pela comunidade escolar, e o acompanhamento dos indicadores e ações planejados, foi desenvolvido um sistema computacional. A digitalização dos planos permite também o controle social, por meio da transparência ativa, e a compreensão sobre a dinâmica do PAP na Rede pela equipe central do projeto, a fim de aprimorar o instrumento, dar-lhe melhor aderência à realidade concreta das escolas, e subsidiar diversos setores da SEE, especialmente os relacionados à comunicação e à formação profissional.

## 4.3 Formação Continuada

O Componente Formação Continuada é constituído por ações de sensibilização, de orientação técnica sobre o PAP enquanto instrumento e método de planejamento, e de vídeo tutoriais sobre o sistema computacional. Nesse sentido, as orientações técnicas presenciais com supervisores de ensino articuladores do PAP são um dos pilares fundamentais para o sucesso do projeto. Foi constituído um grupo de 202 supervisores de ensino indicados pelas 91 Diretorias de Ensino, cuja missão é difundir conceitos e técnicas para o melhor uso possível do PAP pela Rede. As orientações técnicas foram desenvolvidas e conduzidas por uma equipe de cerca de vinte supervisores de ensino formadores, com a participação do núcleo gestor do projeto.

---

<sup>12</sup> O endereço de acesso ao volume 1 (Guia para Elaboração) e o volume 2 (Apoio ao Diagnóstico e Formulação de Ações) do PAP encontram-se na seção referente à bibliografia.



Em 2011, as orientações técnicas foram os momentos centrais da participação dos supervisores na formulação conjunta dos focos, das proposições e das perguntas avaliativas do PAP. Serviram também como oportunidades para reafirmar-se a importância do papel do supervisor de ensino enquanto líder, mediador e parceiro da comunidade escolar.

Em 2012, as orientações técnicas contaram com palestras e exercícios para assimilação e reflexão crítica da metodologia e das bases conceituais do PAP. Serviram também para obter informações sobre o andamento do PAP nas escolas e diretorias de ensino, identificar problemas e pensar em possíveis correções de rumo.

#### **4.4 Comunicação e Transparência**

O Componente Comunicação e Transparência diz respeito aos meios utilizados para a troca de informações entre o núcleo gestor do PAP e seus diversos públicos. Sabia-se que uma estratégia de comunicação dialógica e integrada com a Rede era *fator crítico* determinante para o sucesso do projeto. Para fomentar um trabalho colaborativo com a Rede o plano de comunicação do PAP previu a abertura de canais para recebimento de dúvidas, esclarecimentos de ações futuras, publicação de materiais de apoio, divulgação de boas práticas e explicações sobre a metodologia do instrumento. Previu-se também o envio às diretorias de ensino e publicação no portal da SEE do cronograma anual, comunicados periódicos e materiais de apoio, além da criação de um e-mail institucional para o PAP e a produção de um FAQ (Perguntas Mais Frequentes, do inglês *Frequently Asked Questions*).

No contexto da recente Lei de Acesso à Informação Pública<sup>13</sup>, previu-se um plano de transparência ativa que culminaria na divulgação, para toda a sociedade, dos Planos elaborados pelas escolas e do banco de dados do sistema computacional do PAP.

---

<sup>13</sup> Lei Federal nº12.527/2011.



#### 4.5 Acompanhamento e Avaliação

O Componente Acompanhamento e Avaliação é composto por ações que visam fornecer à equipe central do PAP e às diretorias de ensino informações sobre a implementação do PAP na Rede, a fim de identificar dificuldades, corrigir rumos e verificar se os objetivos estão sendo atingidos. A estratégia de acompanhamento do PAP está distribuída em três pilares: pela própria equipe gestora da escola e comunidade escolar; pelos supervisores de ensino; e pelo núcleo gestor do PAP, que poderia basear-se em amostragens, formulários periódicos *online* dirigidos aos supervisores, e presencialmente nas orientações técnicas.

Considera-se que o supervisor de ensino ocupa papel central tanto na mobilização da comunidade para a elaboração, execução e acompanhamento do PAP, como no auxílio aos gestores. Para apoiar esse trabalho foi elaborado, em conjunto com supervisores de todas as diretorias, o *Roteiro de Acompanhamento do PAP para Supervisão de Ensino*, de utilização opcional. Os painéis de acompanhamento de ações e de indicadores disponíveis no sistema computacional do PAP facilitam a organização do trabalho e o acompanhamento de sua execução.

O acompanhamento central pelo núcleo gestor buscava monitorar o desempenho do projeto, identificar dificuldades e dúvidas em relação à arquitetura lógica do instrumento e ao processo participativo proposto, bem como sugerir soluções necessárias e suficientes para cada questão. Além das informações espontâneas que chegavam à equipe, por *e-mail*, telefone e pessoalmente, eram aplicados periodicamente formulários *online* para obter informações qualitativas e quantitativas sobre a situação do PAP em toda a Rede. Todas as informações coletadas são discutidas e levam à produção de novos materiais de apoio, ajustes de estratégia e subsidiam as formações.

#### 4.6 Componente Legitimidade e Articulação

A garantia da legitimidade e entendimento sobre o PAP nos diversos níveis e instâncias da SEE foi sempre objeto de preocupação e atenção por parte da equipe gestora do projeto. O pressuposto era a busca incessante de consenso sobre o projeto PAP entre os decisores estratégicos vinculados ao gabinete da SEE e suas coordenadorias. Apesar disso, era sintomático o distanciamento de representantes da Coordenadoria da Gestão da Educação Básica, e o projeto se desenvolvia sem os necessários consensos internos.





Paralelamente, os encontros de trabalho entre o grupo gestor do PAP e os supervisores de ensino seguiam sem obstáculos, e a receptividade das escolas permanecia acima das expectativas iniciais.

## 5 O PAP EM USO NAS ESCOLAS

A princípio, o PAP foi definido como obrigatório para 1.203 escolas consideradas prioritárias frente a seus resultados no SARESP 2010<sup>14</sup>, com a possibilidade de adesão aberta a qualquer escola da rede. Durante o segundo semestre de 2011 o projeto foi estruturado e, em 2012, passou a ser implantado na rede estadual.

As diretorias de ensino ficaram responsáveis por fazer com que todas as escolas prioritárias utilizassem o PAP como instrumento de planejamento escolar. Algumas regionais perceberam, ainda em 2012, benefícios e possibilidades proporcionados pelo instrumento e recomendaram sua utilização para todas as escolas, independentemente dos resultados de sua avaliação no SARESP. Um levantamento realizado em julho de 2012<sup>15</sup> junto às 91 regionais do estado revelou que 34%, ou 1.795 das 5.308 escolas da Rede, estavam em algum estágio de elaboração do PAP. A pesquisa também identificou, a partir da experiência dos supervisores de ensino com o PAP, dificuldades e avanços.

### 5.1 As dificuldades percebidas

No rol dos obstáculos relevantes, observava-se:

---

<sup>14</sup> Frente aos resultados dos alunos no SARESP (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo) 2010, foram classificadas como prioritárias 1.203 escolas da rede. Essas deveriam ter atenção especial da SEE para que pudessem superar as dificuldades que estivessem enfrentando.

<sup>15</sup> Formulário 002 de Acompanhamento do PAP, em formato *on line*, respondido pelos supervisores de ensino responsáveis pelo PAP nas 91 diretorias de ensino do estado, objetivando captar informações quantitativas (nº de escolas que elaboraram o PAP, situação de elaboração do PAP em cada escola, nº de supervisores preparados para disseminar a metodologia) e qualitativas (dificuldades vivenciadas, avanços identificados, envolvimento da comunidade, da equipe escolar, dos supervisores de ensino, organização dos trabalhos e integração com os demais projetos em andamento).



- a) A fraca participação da comunidade escolar na elaboração do PAP atribuída à falta de uma data específica no calendário escolar para as discussões coletivas e a ausência da cultura participativa nas Escolas.
- b) O estilo de gestão hierárquico, centralizador e autoritário de alguns diretores de escola.
- c) O apoio pouco efetivo do supervisor de ensino atribuído ao grande número de escolas sob sua responsabilidade, ao excesso de prerrogativas burocráticas, e à falta de articulação dos cronogramas das escolas, diretorias e nível central.
- d) Dificuldade dos gestores em apropriar-se dos conceitos do PAP e dúvidas de preenchimento.
- e) Impossibilidade de atacar problemas fora da governabilidade da escola como a falta de professores, falta dos professores, violência, excesso de afastamentos médicos, precária infraestrutura etc.

## 5.2 Os avanços identificados

Mesmo com poucos meses experimentando o PAP os supervisores de ensino apontaram em respostas ao formulário de acompanhamento importantes benefícios. O PAP estaria contribuindo para:

- a) Integrar supervisores de ensino, que passaram a reunir-se para estudar os tutoriais e compartilhar práticas exitosas. A integração também ocorreu entre diretores, supervisores, coordenadores e professores, que passaram a reunir-se mais frequentemente para refletir sobre diagnóstico, ações e acompanhamento;
- b) Ainda que timidamente, envolver e aproximar os membros da comunidade que até então estavam afastados da escola. O PAP poderia ajudar os gestores a construir a escola como um espaço mais democrático e participativo.
- c) Elevar o vínculo e o sentimento de pertencimento à escola por pais, mães, alunos, professores, funcionários e equipe gestora. A comunidade sente a escola como sendo sua na medida em que participa do processo de diagnóstico de seus problemas e aceita ser co-responsabilizada pela manutenção dos espaços, pela disciplina interna, pelo desempenho de cada aluno (filho) etc.



- d) Qualificar o olhar dos supervisores e demais gestores sobre os problemas da escola, uma vez que a metodologia do PAP parte de diagnósticos voltados à formulação de ações. Esse benefício relaciona-se com o fato problemático de não existir um roteiro que oriente o trabalho do supervisor de ensino na escola, o que leva a uma atuação pouco sinérgica e muito dependente apenas da experiência e da sensibilidade de cada profissional.
- e) Melhorar o desempenho e o uso dos recursos da escola a partir do auto-diagnóstico de questões relacionadas às cinco dimensões de gestão escolar.

### 5.3 Reivindicações

A título de propostas e vislumbrando o potencial do instrumento para alcançar objetivos superiores na qualidade de ensino, os supervisores representantes das 91 diretorias de ensino indicaram no levantamento de julho de 2012 cinco reivindicações principais relacionadas a:

- a) Continuidade e aperfeiçoamento do PAP. Apesar da divulgação por parte da equipe gestora do PAP de ações intencionais que apontavam para o constante aperfeiçoamento do instrumento na rede, a possibilidade de descontinuidade do projeto preocupava os já calejados supervisores de ensino. Com larga experiência na rede estadual e conhecedores da cultura organizacional, liam em entrelinhas que dissonâncias quanto à condução da política educacional e fracas coalizões entre equipes técnicas no âmbito do gabinete da SEE punham em risco o projeto.
- b) Disponibilização de um sistema informatizado que facilitasse o preenchimento do plano e seu acompanhamento. Com a perspectiva de acompanhar remotamente a execução do PAP, os supervisores de ensino reclamavam dos reiterados atrasos no cronograma de entrega do sistema.
- c) Avanço nas capacitações realizadas em orientações técnicas presenciais. Constatou-se dificuldades nas capacitações em serviço,



insuficientes para que os supervisores assimilassem os conceitos e a metodologia proposta pelo PAP. A formação continuada possibilitava o encontro entre supervisores de ensino formadores do PAP e fomentava diálogos sobre o instrumento.

- d) Previsão de um calendário exclusivo para a elaboração do PAP na escola. A falta de uma agenda no calendário escolar para as discussões coletivas e o trabalho colaborativo que o PAP requer prejudica seu potencial de uso. Argumenta-se que encontros e reuniões para o diagnóstico institucional e o desenho de um plano de ação voltado a otimizar o desempenho da gestão escolar nas suas diversas dimensões são atividades que exigem diálogo, concentração e tempo dos envolvidos.
- e) Devolutiva da SEE sobre ações necessárias à aprendizagem que estão fora da governabilidade da escola, tais como a falta de professores, salas de leitura, laboratórios, formação, absenteísmo, salário e outros.

Havia indícios aparentes de que o PAP trilhava caminhos corretos e contava com apoio superior. O secretário estadual da educação, ao saber das conclusões do formulário de julho/2012, solicitou aos técnicos da SEE empenho para que o PAP fosse disseminado para todas as escolas públicas estaduais a partir de 2013. Não obstante, um sinal vermelho persistia no painel de acompanhamento dos componentes de gestão do projeto PAP: era precária a articulação do projeto PAP com a CGEB. Este seria, segundo o planejamento do projeto, o órgão responsável por gerir o PAP quando o mesmo estivesse implementado na rede pública estadual.



#### 5.4 Riscos de descontinuidade ou implementação incompleta

A realidade mostrou que havia fundamentos no temor dos supervisores de ensino em relação à eventual descontinuidade do PAP. Em setembro de 2012 o gabinete da SEE decidiu que a gestão do PAP deveria ser transferida de imediato da assessoria técnica do gabinete para a CGEB, sem um processo consistente de transição. A partir desse instante o cronograma de atividades foi suspenso e cessaram as reuniões do grupo gestor do PAP. No documento *Orientações para o Planejamento Escolar 2013*, publicado pela SEE em janeiro de 2013 e destinado a toda a rede estadual de ensino, o PAP mantém-se como instrumento de gestão para as escolas da rede em 2013.

### 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro conjuntural esboçado, aliado à descrição da experiência de implementação do Plano de Ação Participativo, um modelo de gestão escolar vinculado a ferramentas e métodos tradicionais de *Planejamento por Resultados* e a forte participação e envolvimento da comunidade escolar, permite tecer algumas considerações que podem auxiliar gestores de sistemas públicos de ensino a propor inovações positivas no âmbito da gestão escolar que se traduzam no efetivo aumento da qualidade de ensino:

1. O Plano de Ação Participativo para Escolas é um instrumento de planejamento e gestão escolar que nasceu a partir da colaboração de diversos servidores públicos engajados com a melhoria da qualidade da educação no estado de São Paulo. Muitos tiveram a oportunidade de opinar, sugerir e construir, na busca da formulação de um instrumento que pudesse agregar valor à organização escolar. Como todo início de caminho, para que seja aperfeiçoado e efetivamente útil para qualquer rede de ensino, dependerá de ajustes e melhorias, em uma construção conjunta e incremental desse instrumento. Isso significa dizer que se desenvolveu até aqui apenas o marco inicial de um processo que pode e deve ser continuamente aperfeiçoado com a ajuda de todos.



2. A implementação do PAP tem evidenciado que a estrutura do instrumento é adequada e conta com aceitação e entendimento dos profissionais da rede de ensino estadual. As escolas mostram que estão se apropriando e dando sentido e significado ao PAP, tornando-o um caminho para planejar e executar as melhorias necessárias em cada escola. Nesse sentido, o PAP deve, a princípio, manter seu formato atual, sem mudanças substanciais na estrutura, diretrizes e concepções. No entanto, identificam-se oportunidades de melhoria principalmente em relação às proposições, que devem ser ainda mais detalhadas, objetivas, específicas e aderentes às realidades regionais. Cabe também analisar, por intermédio de gestores representantes das unidades de ensino, a necessidade de incluir, excluir ou condensar focos.
3. A escolha do supervisor de ensino para a divulgação, orientação e acompanhamento do PAP nas escolas da rede estadual se mostrou correta. Esse profissional é o educador da Secretaria de Educação responsável oferecer informações e reflexões para os gestores da escola (diretores e coordenadores) bem exerçam suas funções. Também é sua responsabilidade informar a Secretaria sobre a necessidade de políticas públicas capazes de atender às demandas de cada escola.
4. Em que pese ainda não haver um ciclo completo nas escolas do projeto PAP (diagnóstico, elaboração, execução, acompanhamento, avaliação), as informações que chegam à equipe central através dos canais abertos com a Rede, em especial com os supervisores de ensino, revelavam que o programa supre adequadamente algumas lacunas fundamentais à gestão escolar:
  - Auxilia as escolas a diagnosticar problemas críticos dentro da governabilidade da própria escola e, a partir daí, construir um plano de ação para superar ou mitigar cada um desses problemas.
  - Sinaliza, através da proposição relativa a cada foco de análise, uma orientação emanada da Secretaria e direção a ser seguido pela escola. Por vezes, não há atitudes e ações em questões específicas do dia a dia da escola por ausência de referencia superior.



- Auxilia gestores a liderar e integrar as diversas áreas da gestão escolar, incrementa a coesão da equipe gestora, professores e funcionários ao propor posturas cooperativas e colaborativas, diálogo, participação nas decisões e delegação de responsabilidades.
  - Serve para o resgate, a reavaliação e o acompanhamento das diretrizes apontadas na proposta pedagógica da escola, por vezes descontextualizados, arquivado e esquecido dentro de gavetas das escolas. O PAP, ao provocar a reflexão dos gestores e comunidade e exigir diagnósticos e consequentes ações para focos específicos da realidade escolar, pode servir para dar vida e novo sentido à proposta pedagógica da escola, aproximando-a da dinâmica interna da unidade.
  - Dá um foco mais preciso ao trabalho da ação supervisora de modo que o supervisor possa fornecer o suporte necessário naquilo que os gestores da escola entendem como importantes e necessárias para o incremento da qualidade de ensino. Atividades burocráticas junto à secretaria e direção, comportamentos voltados ao controle, fiscalização e inspeção ou simplesmente visitas para relatos de recados administrativos dão lugar às ações de mediação, onde o diálogo com a direção e comunidade escolar é o meio de excelência da ação supervisora.
  - Pode fornecer informações à secretaria da educação sobre as principais dificuldades enfrentadas pela direção da escola, resultando em eventuais ações de apoio a fragilidades e demandas diagnosticadas e que não são consideradas da governabilidade da escola.
5. O PAP pode ajudar a romper o “profundo” silêncio da comunidade escolar com relação à escola, aproximando-a do seu dia a dia, aumentando assim seu sentimento de pertencimento à este equipamento público. A mobilização da comunidade escolar, representada pela equipe pedagógica, professores, funcionários,



alunos, pais, grêmio estudantil, representantes de turmas, conselho da escola, conselho tutelar, ronda escolar e demais instituições de voluntariados, na elaboração e execução do PAP é uma diretriz mestra a ser seguida pelos gestores da escola. Não obstante, constata-se que na prática isso não vem acontecendo em intensidade e qualidade suficientes. O PAP oferece aos gestores da escola e à comunidade uma excelente razão prática para uma aproximação efetiva. Incentivar, trazer, convencer e efetivar a participação da comunidade é, portanto, um imenso desafio que, se superado, trará excelentes resultados e mudanças poderão ser percebidas por todos. Para incrementar ou mesmo viabilizar a participação ativa da comunidade em ações relativas ao PAP, sugere-se algumas ações concretas por parte dos gestores.

- Elaboração de um Guia Prático orientado às escolas sobre como mobilizar a comunidade e facilitar sua participação na discussão dos focos do PAP;
- Indicação de datas específicas no calendário escolar para a discussão do PAP (no início do ano letivo) e para fins de replanejamento do PAP (no início do segundo semestre);
- Idealmente estas datas exclusivas para o PAP devem ser consideradas como dias letivos para efeito do calendário escolar. Afinal, a discussão coletiva sobre os problemas vivenciados pela escola contribui para a formação dos alunos como cidadãos autônomos, participativos e independentes e para uma visão mais global e menos fragmentária da escola;
- Divulgação, em *site* específico da secretaria da educação, de exemplos exitosos identificados na Rede de escolas que conseguem mobilizar a comunidade desde o momento do diagnóstico, passando pelo estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, execução e avaliação das ações do PAP.





6. A execução de projetos tecnologicamente inovadores na educação pública, como o PAP, tem se revelado tarefa extremamente complexa. Fatores como multiplicidade de atores com expectativa e interesses divergentes, interdependência de outras ações, unidades executoras e instâncias decisórias, possibilidades variadas de avaliação dos resultados, dinamismo do escopo, entre outros, ampliam o risco do projeto e exigem, por consequência, gestão evolutiva do seu plano, da sua especificação e do seu cronograma. Tal gestão deve apoiar-se nos pilares constituintes dos chamados projetos complexos, com foco em resultado e auxiliados por sistemas de informações e comunicação.
7. O sucesso da implantação de um instrumento de gestão escolar numa rede de ensino, qual seja seu tamanho e complexidade, depende sobremaneira de empenho dos gestores do projeto para o alinhamento interno e obtenção de adesão e consenso mínimo em torno da proposta. Projetos na área da educação têm sido interrompidos ou descontinuados pela insuficiência de esforços de articulação interna com atores chaves. Por vezes, a falta de compreensão adequada por um ator, grupo ou instância decisória põe em risco projetos com potencial poder transformador da qualidade educacional. Recomenda-se que o grupo gestor do projeto promova constantes alinhamentos políticos internos como ação preventiva e primordial do componente legitimação/ articulação do projeto.
8. Como os tutoriais e o sistema computacional são os componentes mais concretos e palpáveis do projeto, tende-se a entendê-los como os únicos existentes. Subestima-se, assim, a importância de outros componentes e dimensões essenciais para o pleno alcance dos objetivos, como a comunicação, o acompanhamento e a avaliação, a participação e a incrementalidade, que são constitutivos do PAP. A formulação e implementação de qualquer política pública existe como um processo. Um instrumento como o PAP só é válido se levar a mudanças da prática da gestão em cada escola. A simples publicação, ou leitura do instrumento não são suficientes para gerar as mudanças



diagnosticadas como necessárias. Nesse sentido, o instrumento só é capaz de trazer impactos positivos na medida em que se logre a sua plena implementação, que necessariamente tem que ser incremental, focada na participação e correção de progressiva de rumos. Tendo isso em vista, a falta de continuidade é um dos maiores obstáculos a serem enfrentados na prática. Não são incomuns os casos em que são identificados problemas, mobilizados esforços para formular alternativas, validam-se soluções como oportunas para a implementação, mas com o tempo e por disputas internas a iniciativa perde força. No caso do PAP, ao ter partes implementadas e outras ignoradas ou dificultadas, distancia-se sobremaneira o que foi planejado do que chega de fato à prática, o que dificulta, ou mesmo impossibilita, que sejam atingidas as melhorias necessárias motivadoras de sua formulação. Fica claro que os mesmos desafios de mudança de cultura enfrentados pelas escolas também estão presentes nas demais estruturas da SEE.

## 7 REFERÊNCIAS

**AÇÃO EDUCATIVA**, UNICEF, PNUD, INEP, SEB/MEC (Coordenadores). Indicadores da qualidade na educação. São Paulo, 2008, 3ª edição ampliada.

**BRASIL**. Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). *PROGESTÃO – programa de capacitação à distância para gestores escolares, Módulo Introdutório*. Brasília, 2001.

**BRASIL**. Controladoria Geral da União (CGU). *Manual Metodológico das Conferências Municipais/Regionais*. 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial). Brasília, 2011, p. 22-27. Disponível em <<http://consocial.cgu.gov.br/biblioteca/manuais/>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

**BRASIL**. Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação Pública*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 25 jul.2012.



**BRASIL.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *GesPública. Ferramentas do Guia de Simplificação Administrativa*. Brasília 2010. p. 2-13, Disponível em: <[www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-04-26.1767784009/m\\_anexos.pdf](http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-04-26.1767784009/m_anexos.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2012.

**FERREIRA,** Fernanda R.; MAIA, Paulo J. S.; OLIVEIRA, Flavia R. S.; Palm, Lia. *Proposta de Ampliação de Escala do Projeto “Diálogo com Teatro” do Instituto Sou da Paz*. Dissertação Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012.

**PFEIFFER, PETER.** “O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças”. In Revista do Serviço Público, ano 51, nº 1, jan-mar 2000, p. 81-124. Disponível em:

<[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2688&Itemid=129](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2688&Itemid=129)>. Acesso em: 28 jun. 2012.

**SÃO PAULO** (Estado). Secretaria da Educação. Resolução SE nº 70, de 26 de outubro de 2010. Dispõe sobre os perfis profissionais, competências e habilidades requeridos dos educadores da rede pública estadual e os referenciais bibliográficos que fundamentam os exames, concursos e processos seletivos, e dá providências correlatas. *Diário Oficial*. São Paulo, 2010.

**SÃO PAULO** (Estado). Secretaria da Educação. Secretaria de Gestão Pública. *Tutorial do Plano de Ação Participativo para Escolas 2012, Guia para Elaboração, Volume 1*. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://aeppsp.org.br/estudos-documentos/92-pap>>. Acesso em 20.mar.2013.

**SÃO PAULO** (Estado). Secretaria da Educação. Secretaria de Gestão Pública. *Tutorial do Plano de Ação Participativo para Escolas 2012, Apoio ao Diagnóstico e à Formulação de Ações, Volume 2*. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://aeppsp.org.br/estudos-documentos/92-pap>>. Acesso em 20.mar.2013. 2013.

**SÃO PAULO** (Estado). Secretaria da Educação. Secretaria de Gestão Pública. *Roteiro de Acompanhamento do PAP para Supervisão de Ensino*. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://aeppsp.org.br/estudos-documentos/92-pap>>. Acesso em 20.mar.20132013.

**SMART** Criteria. Síntese disponível em: <[http://en.wikipedia.org/wiki/SMART\\_criteria](http://en.wikipedia.org/wiki/SMART_criteria)> (em inglês).



---

**AUTORIA**

**Leandro Salvador** – Especialista em Políticas Públicas da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo.

Endereço eletrônico: [lsalvador@sp.gov.br](mailto:lsalvador@sp.gov.br)

**Lia Palm** – Especialista em Políticas **Públicas** da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo.

Endereço eletrônico: [lpalm@sp.gov.br](mailto:lpalm@sp.gov.br)

**Rogério Haucke Porta** – Especialista em Políticas Públicas da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo.

Endereço eletrônico: [rporta@sp.gov.br](mailto:rporta@sp.gov.br)

