

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NA EDUCAÇÃO

PARTICIPATIVE PUBLIC MANAGEMENT AT EDUCATION

Lydia Maria Pinto Brito <<
Universidade Potiguar

Francisco Carlos Bandeira Holanda <<
Secretaria de Educação do Município de Fortaleza

RESUMO

O presente artigo baseia-se numa pesquisa cujo objetivo geral foi avaliar o grau da participação de técnicos, gestores escolares e professores de escolas públicas nos processos de gestão da educação, na Secretaria Regional V, da prefeitura de Fortaleza-CE. A ideia norteadora do estudo foi a seguinte: a gestão da educação na SER V encontra-se em processo de transição de um grau de participação inicial, correspondendo à *informação e consulta facultativa*, para um grau de maior complexidade, que implica em *consulta obrigatória e elaboração* de acordo com os parâmetros desenvolvidos por Bordenave (1983). A pesquisa buscou resposta para o problema: qual o grau da participação dos profissionais da educação nos processos de gestão? É uma pesquisa do tipo qualitativa, com o tratamento dos dados de forma quantitativa. Os resultados apontam para a confirmação da ideia norteadora, ou seja, para a sinalização da existência de um processo inicial de gestão participativa.

PALAVRAS-CHAVE

Gestão. Gestão Pública. Gestão Pública Participativa. Gestão da Educação. Educação.

ABSTRACT

This article is based on a research which general goal was to value the technician's, school manager's and public school teacher's participation degree in management processes of education at "Secretaria Regional V" of Fortaleza-CE mayoralty. The study north idea was: the education management in SER V is in trasion process from an initial participation degree, corresponding to optional information and consultation, to a more complex degree that implies in obligated consultation and elaboration according to the parameter developed by Bordenave (1983). The research looked for an answer to the problem: What's the educational professional's participation degree in management processes? It's a qualitative research with a quantitative data treatment. The results show the confirmation of the north idea, in other words, the sign of the existence of an initial process in participative management.

KEYWORDS

Management. Public Management. Participative Public Management. Education management. Education.

INTRODUÇÃO

As administrações públicas dos diversos países têm buscado cada vez mais modelos de gestão que tenham a participação como princípio de implementação e execução de suas políticas. Essa experiência tem sido praticada, principalmente, por gestores municipais, tanto em cidades de países desenvolvidos como em desenvolvimento. No Brasil, com o processo de reforma do Estado, implementado com a criação do Ministério da Administração, na gestão Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995, as administrações públicas federal, estaduais e municipais buscaram novos modelos administrativos, que incorporassem a participação cidadã, como instrumento de controle, fiscalização e avaliação do gestor público. Desta forma, gestores municipais assumem o governo e tentam implementar modelos mais próximos do cidadão e que garantam a participação da sociedade civil que, cada vez mais, manifesta o desejo de “participar mais ativamente das instâncias decisórias da gestão pública” (LORDÉLO, 2001, p. 178).

Para concretização de projetos de gestão participativa, os gestores promovem reformas administrativas no âmbito do município, que trazem no seu bojo um novo desenho estrutural dos órgãos, quando as suas funções e competências são redefinidas, mediante instrumentos legais, possibilitando novas sistemáticas de gerir o patrimônio público, como a administração descentralizada, em que são criados órgãos com poderes e atribuições para gerir as demandas da sociedade em locais próximos do cidadão, mediante a divisão do município em microrregiões administrativas, dotadas de autonomia político-administrativo.

O presente estudo baseia-se numa pesquisa cujo objetivo geral foi avaliar o grau da participação de técnicos, gestores escolares e professores de

escolas públicas municipais nos processos de gestão da educação, no âmbito da microrregião administrativa denominada de Secretaria Executiva Regional - SER V, pertencente à prefeitura do município de Fortaleza-Ce. Cada SER possui quatro Distritos, ou seja, Educação, Meio-ambiente, Saúde e Infraestrutura. A ideia norteadora do estudo foi a seguinte: a gestão da educação na SER V encontra-se em processo de transição de um grau de participação inicial, correspondendo à *informação e consulta facultativa*, para um grau de maior complexidade, que implica em *consulta obrigatória e elaboração* de acordo com os parâmetros desenvolvidos por Bordenave (1983). A pesquisa buscou resposta para o problema: qual o grau da participação dos profissionais da educação nos processos de gestão da SER V?

O referido estudo reveste-se de importância, pois compreende um trabalho de investigação do novo modelo de administração da educação municipal, implantada no município de Fortaleza-Ce, que possui a terceira maior rede de educação pública do País, com uma estrutura administrativa que tem, sob sua responsabilidade, a gestão da educação pública de 252.212 alunos regularmente matriculados, em 324 equipamentos escolares distribuídos nos diversos bairros da capital. A pesquisa tem relevância social, uma vez que a educação municipal tem como finalidade social o atendimento regular dos alunos oriundos das classes menos favorecidas. É uma pesquisa do tipo qualitativa, com o tratamento dos dados de forma quantitativa, tendo o estudo de caso como procedimento de análise utilizado para sua efetivação.

REFERENCIAL TEÓRICO

Gestão Participativa

Participação é uma palavra que significa: “fazer parte, tomar parte ou ter parte” (BORDENAVE,

1994, p. 22). A participação na sociedade pode se realizar na forma individual ou coletiva, não importando como se organiza essa participação, desde que aconteça como instrumento legítimo e democrático dos indivíduos ou dos grupos. O termo participação “compreende todas as formas e meios pelos quais os membros de uma organização, individual ou coletivamente, podem influenciar o destino dessa organização e contribuir para a democratização do poder”(CISNE, 2002, p. 49). Este processo de fazer parte de uma instituição ou organização da sociedade é uma característica inerente “à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã, dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje” (BORDENAVE, 1994, p. 17).

Os conceitos de Gestão Participativa vêm sendo discutidos, com mais intensidade, desde meados da década de 1990. Este tipo de gestão é considerado como sendo um passo adiante, uma evolução nos modelos de gestão administrativa, tanto na esfera pública como na privada. Pode ser definido como “a gestão caracterizada pela participação efetiva dos trabalhadores, os quais, além de incentivados em suas iniciativas, têm papel importante nas decisões de suas tarefas” (DUARTE, 2002, p. 214). Participação é fazer parte da construção, tomar parte das decisões do cotidiano e ter parte nos resultados obtidos. A prática da gestão participativa pode resultar da iniciativa e de pressão dos trabalhadores, como forma uma conquista, na medida em que amplia a intervenção na questão do poder, da autoridade e do controle sobre o processo produtivo. Dentro das contradições da realidade, pode, também, resultar de estratégias gerenciais na busca de legitimar decisões de uma minoria, contornar os conflitos e atingir maior desenvolvimento dos trabalhadores, objetivando ganhos de produtividade.

Gestão Pública Participativa

Experiências inovadoras na gestão pública local têm incorporado a participação popular em diferentes graus e formatos. Para que se tenha efetivamente a participação popular incorporada nos governos, especificamente nos governos locais, são necessárias mudanças radicais na forma de governar, impulsionando uma regulação social e política mais solidária e participativa, reconstruindo e ampliando o espaço público e a legitimidade do mandato político, articulando democracia representativa e participativa. As experiências de participação mostram que é possível uma nova arquitetura de governo democrático, com descentralização administrativa e decisória, valorização do funcionalismo público e elaboração do planejamento de forma compartilhada com os cidadãos. A história brasileira recente,

nos dá conta de que os governos municipais, tradicionalmente conservadores, apenas começam a se transformar sob impacto da participação cidadã. Os casos precursores de Lages e Boa Esperança, na segunda metade dos anos 70, sinalizaram possibilidades de melhoria das condições de vida de população mais pobre a partir de iniciativas dos governos municipais a sinalizaram também um importante papel que pode ser assumido pelas prefeituras: o de estimular o fortalecimento de organizações populares tais como associações de moradores, associações de pais de escolas municipais, e outros (FERREIRA, 2002, p. 33).

Experiências de gestão municipal democrática foram se sucedendo e se disseminando, construindo um variado e rico leque de iniciativa no campo das políticas urbanas e das políticas sociais de atendimento à população, especialmente aos mais pobres. Como afirma Oliveira (2002, p. 77):

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NA EDUCAÇÃO

apesar das dificuldades de participação em mecanismos mais amplos de elaboração de políticas públicas, a participação da população beneficiária é fundamental para o êxito da ação governamental em programas de atenção aos mais pobres como a bolsa-escola, programas de renda mínima, e outros exemplos de políticas sociais que constituem hoje uma identidade dos governos democráticos e populares em nosso País. Essas são experiências que não só mobilizaram parcelas da sociedade como conquistaram grande sustentação social.

No Brasil, nesses mais de 20 anos de experiências de democratização da gestão municipal, os governos que se identificam com o campo popular e democrático, por mais bem intencionados que sejam, mantêm-se distantes da participação popular compreendida como socialização de poder. Mesmo entre os prefeitos que se identificam com as demandas e aspirações dos mais pobres e com o propósito de aprofundar a democracia, verifica-se uma resistência em incorporar efetivamente a participação cidadã em seus governos. Algumas iniciativas, por outro lado, conseguem avanços substanciais, e as experiências inovadoras de gestão municipal apontam que governo e sociedade se aproximam, se ampliam ou criam novos espaços públicos, mobilizam esforços para enfrentar problemas sociais, e, muitas vezes, instituem mecanismos de participação popular e de cogestão. Observa-se a sinalização da criação de novas formas de governar, partilhando as decisões com a comunidade e gerenciando os conflitos. Embora esta ainda não seja uma realidade de fato, em muitos casos, quando os governos se declaram partilhando decisões com a comunidade, supõe-se que o enunciado público valoriza a participação cidadã como uma aquisição democrática (OLIVEIRA, 2002, p. 86). Na área pública, cada vez mais os governantes, que são planejadores e executores de políticas públicas, têm criado instrumentos e canais de participação da população na gestão das

ações públicas, sob a forma de administrações participativas, possibilitando que a sociedade civil organizada participe ativamente da gestão pública, não só como beneficiária dos serviços, mas como planejadora (opinando, sugerindo, criticando, priorizando suas necessidades).

A discussão a respeito de participação, como prática comum na gestão administrativa, tem crescido cada vez mais, a partir do momento em que se reconheceu o seu papel como ferramenta de consolidação do processo democrático. De acordo com Teixeira (2001), a participação pode ser percebida a partir de quatro dimensões: 1) A participação no processo de tomada de decisão: a questão fundamental que se apresenta para a teoria política diz respeito a quem toma as decisões no Estado e de que maneira isso pode acontecer ao sujeito que conduz a ação e ao processo decisório; 2) A dimensão educativa e integrativa do processo de participação: a decisão não é o único ponto a ser considerado no processo de participação, sendo vital sua função pedagógica; 3) A participação como controle público: a participação é um instrumento de controle do Estado pela Sociedade, ou seja, uma ferramenta que dá à população a possibilidade de definir critérios e parâmetros para orientar a ação pública; 4) A dimensão expressivo-simbólica da participação: essa dimensão aborda formas de participação que não se voltam para o institucional, embora suas ações possam apresentar algum desdobramento em relação a esta esfera.

O desenvolvimento de um Estado, levando em conta os aspectos humanos, sociais e econômicos, exige uma ação local. Os maiores responsáveis pelo desenvolvimento de uma localidade são as pessoas que nela vivem. Sem o interesse, o envolvimento, o compromisso e a adesão da comunidade local, nenhuma política de indução ou promoção do desenvolvimento alcançará êxito. Para obter esse nível de participação da comunidade local, é preciso adotar estratégias de planejamento e gestão compartilhada

do processo de desenvolvimento. Tais estratégias permitem à comunidade local, através da experiência prática, adquirir conhecimentos necessários para ser capaz de identificar potencialidades, oportunidades, problemas, limites e obstáculos ao seu desenvolvimento, a partir dos quais poderá escolher vocações, estabelecer metas, definir estratégias e prioridades, monitorar e avaliar resultados, enfim, a capacitação requerida para planejar e gerenciar, de forma compartilhada, o processo de desenvolvimento local. As estratégias de planejamento e gestão participativa contribuem para o crescimento do homem e da sociedade como um todo, ampliando as possibilidades e facilitando a governabilidade, que são algumas das condições necessárias para o desenvolvimento sustentável. A tentativa de implantação da gestão participativa, nos níveis federal, estadual e municipal, é, hoje, uma realidade adotada pelos governantes das três esferas do poder executivo. Os conselhos e os órgãos representativos nas áreas de saúde, economia, social, educação, habitação, meio ambiente, política urbana, dentre outras, são instituições e instrumentos legais que têm atribuições e competências estatutárias, os quais garantem a participação democrática, representando os diversos segmentos de usuários e prestadores dos serviços públicos à população. É justamente essa forma de participação dos membros da sociedade civil, nestes órgãos, que irá garantir a fiscalização, controle, acompanhamento e indicação de prioridades e aprovação dos recursos que beneficiarão suas comunidades. E, o mais importante, possibilitará a transparência na utilização e gerência do que é considerado “público”. Desta forma, observamos que a participação cidadã constitui uma das principais ferramentas de tomada de decisão do poder público, servindo também como combustível para alavancar a máquina que sustenta o Estado, para que o mesmo avance rumo ao desenvolvimento e à consolidação da democracia. É um meio de

socializar a política e envolver o cidadão na dinâmica política, nas ações públicas e nas diversas articulações estatais existentes.

Apesar do esforço em aplicar as diferentes formas de participação, é preciso reconhecer a dificuldade de articular, de forma mais sistemática, os diferentes canais de participação popular. Esta relação se constrói, muitas vezes, de forma intuitiva, pouco organizada, de acordo com as necessidades, sem adotar uma sistemática. A articulação entre os Conselhos e os outros canais de participação também é, ainda, uma discussão inicial, que precisa ser feita efetivamente. Este é um dos limites que se tem de enfrentar para potencializar a participação popular como um todo.

A gestão pública participativa, muito falada nos diversos canais da mídia, para ser implementada de forma eficiente precisa de uma reestruturação em relação aos modelos ainda vistos nos dias de hoje. A descentralização constituiria, de acordo com Motta, *apud* Silva (2000, p. 2):

o primeiro passo para conceder mais poder a atores políticos locais, antes submissos e dependentes do poder central. Além do mais, a descentralização facilitaria novas formas de participação democrática por permitir a articulação e agregação de interesses comunitários antes desconsiderados pelo sistema político.

Algumas reflexões acerca do papel do Estado e de suas formas de atuação, bem como da ineficiência das políticas públicas centralizadoras consideradas ultrapassadas, vêm impulsionando um processo de formulação de novas propostas de reforma administrativa, que busca dar novos formatos à máquina estatal e às suas ações. Nesse sentido, faz-se necessário levar em consideração conceitos como: intersetorialidade, descentralização e participação. Essa análise deverá levar em consideração a interação entre esses conceitos e buscar experiências concretas e formas de tornar

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NA EDUCAÇÃO

operacional um modelo de gestão pública participativa, ideal para a estrutura estatal em questão.

O processo de descentralização foi e vem sendo largamente defendido por aqueles que encaram, como um desafio, a necessidade de tornar a máquina estatal cada vez mais acessível ao cidadão comum. Assim, do ponto de vista político, a descentralização, por permitir a incorporação direta da participação popular nas escolhas públicas, através da aproximação dos atores sociais, proporciona um maior controle sobre a burocracia e uma melhor percepção acerca da solução para os problemas de uma determinada comunidade. Do ponto de vista econômico, a descentralização proporciona o aumento da eficiência alocativa, gerada pela maior facilidade de detecção de demandas, em virtude da maior proximidade entre governantes e governados. Dessa forma, fica visível que a participação e a descentralização são dois aspectos que estão profundamente interligados na gestão pública, pois: “não havendo participação, dificilmente os benefícios da descentralização serão alcançados” (GREMAUD, 2000). A somatória dos vetores da participação e a descentralização podem resultar num conjunto de reformas administrativas que podem mudar profundamente as relações de Estado, bem como as relações sociais.

Partindo dessa nova concepção que reúne os conceitos de descentralização e participação, incluindo nessa análise também a intersetorialidade, gera-se um novo paradigma que orienta um novo modelo de gestão pública, na medida em que tais conceitos interagem entre si tanto estruturalmente quanto em relação aos processos organizacionais. Um modelo intersetorial deve significar uma nova forma de planejar, executar e controlar as ações governamentais, ou seja, um novo formato organizacional, que torne a estrutura mais próxima à necessidade do cidadão, otimizando os recursos disponíveis (JUNQUEIRA, 1998). Segundo Junqueira (1998), a estrutura governamental

intersetorial supõe a articulação de planos e serviços, e o acompanhamento de informações, apresentando-se mais permissível quanto à participação do cidadão, tanto na etapa de planejamento quanto na avaliação. Portanto, a intersetorialidade impõe a necessidade de uma organização mais flexível, que aproveite melhor e de forma mais otimizada os recursos disponíveis, inclusive os intelectuais. A relação entre intersetorialidade, descentralização e participação, analisando a aplicação desses conceitos voltados para a gestão pública, é mais do que conceitual, é sinérgica. O processo de democratização passa diretamente pela participação, que depende da descentralização para que funcione na prática. Da mesma forma, a intersetorialidade contribui para promover uma descentralização mais dinâmica e efetiva. O conjunto desses conceitos aplicados na prática é que pode promover o desenvolvimento e a inclusão social, passando a atuar como instrumentos que operacionalizem a gestão pública participativa, dando um novo formato à administração pública.

Gestão Pública Participativa na Educação

A participação da população na gestão pública é um fato real que se observa nos Estados que adotam o regime democrático como princípio de governo. Ao adotar-se essa forma de governo, está implícito que a participação popular estará assegurada constitucionalmente, como instrumento de garantia de uma democracia, que tem a participação da sociedade civil, de forma direta ou indireta, na gestão das políticas públicas. A educação, tida com uma das principais políticas sociais públicas sob responsabilidade do Estado, tem sido cada vez mais pensada, planejada e executada de forma democrática, contando com a participação dos segmentos que constituem o setor educacional. Essa forma democrática de gerir o público da educação tem, na participação, seu elemento essencial para sua efetivação enquanto

política pública. A Constituição Federal, de 1988, dispôs no seu inciso VI, do artigo 206, a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, princípio este que foi confirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9394/96, no artigo 3º, inciso VIII - “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

A gestão democrática do ensino público, para ser efetivada, precisa ser democrática, na concepção das políticas públicas, pelos governantes, e durante todo o processo de implementação e execução das atividades e ações. A população e os segmentos da sociedade organizada devem ter voz e voto nas decisões desse processo de construção. Essa é uma das formas de poder participar e interferir nas prioridades de investimentos públicos destinados à área de educação. Mas a participação deve existir quando da execução das políticas com um caráter fiscalizador, para que se garanta que os recursos públicos sejam utilizados para os fins propostos, e se evitem os possíveis desvios. A participação pode se dar nos níveis macro e micro. O primeiro ocorre no âmbito dos ministérios, secretarias estaduais e municipais, enquanto que o segundo abrange o universo das escolas, universidades e outras entidades educacionais.

As escolas e universidades públicas brasileiras, na sua maioria, têm adotado, como sistema de escolha de seus dirigentes, o processo democrático de eleição, com consulta direta aos membros da comunidade escolar. Aos docentes, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação garantiu a participação na elaboração da proposta pedagógica da escola. Com a finalidade de assegurar espaços de participação da comunidade escolar, que é composta de alunos, servidores, professores, gestores e pais de alunos, foram criados os conselhos escolares ou associações de pais e mestres. São importantes instrumentos que asseguram, em seus dispositivos estatutários, o

direito desses atores de participarem da gestão escolar. Com a criação de conselhos escolares, objetiva-se uma melhoria na qualidade da educação, na medida que os segmentos escolares passam a ter representação na gestão escolar e funcionam como um canal de participação de seus membros nas questões pertinentes ao funcionamento administrativo, financeiro e pedagógico da escola.

Com o processo de redemocratização, em conjunto com o processo de reestruturação e incremento da eficiência e da qualidade da educação pública, mesmo que de forma lenta e gradativa, tem-se observado uma mudança significativa também na forma de gestão adotada pelas escolas públicas brasileiras. A comunidade escolar, formada pelos professores, funcionários, alunos, pais e a comunidade que habita em seu entorno, tem mais participação no que diz respeito às decisões tomadas, relativas às ações realizadas em prol da melhoria da qualidade do ensino, praticadas pela unidade escolar.

Segundo Luck (2002, p. 13):

O movimento em favor da descentralização e da democratização da gestão das escolas públicas, iniciado no princípio da década de 1980, tem encontrado apoio nas reformas legislativas. Este movimento concentra-se em três vertentes básicas da gestão escolar: a) participação da comunidade na relação dos diretores da escola; b) criação de um colegiado/conselho escolar que tenha tanto autoridade deliberativa quanto poder decisório; c) repasse de recursos financeiros às escolas e conseqüentemente aumento de sua autonomia.

Uma forma de entender o conceito de gestão participativa é tomá-la como uma ferramenta que coordene e concentre o envolvimento das pessoas, que fazem parte de uma mesma organização, no seu processo decisório. Na realidade escolar, esse conceito pode ser

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NA EDUCAÇÃO

plenamente aplicado, envolvendo a comunidade escolar na resolução dos problemas cotidianos: estabelecendo objetivos, propondo soluções, estabelecendo normas e padrões e, principalmente, garantindo a qualidade do ensino aplicada em sala de aula.

Luck (2002, p. 17) observa que

dada a tendência burocrática e centralizadora ainda vigente na cultura organizacional escolar e do sistema de ensino brasileiro que a reforça, a participação, em seu sentido dinâmico de inter-apoio e integração, visando construir uma realidade mais significativa, não se constitui em uma prática comum nas escolas.

Apesar de a gestão participativa na educação ser uma realidade viável e já presente em outros países e em algumas cidades brasileiras, esse modelo de gestão ainda não é uma prática comum, pois o que ainda se observa são as seguintes situações: diretores centralizadores, funcionários descompromissados, professores desmotivados, pais que não se envolvem de forma efetiva nas questões escolares, alunos com baixo rendimento escolar, estrutura inadequada das escolas, entre outros fatores. Tudo isso costuma se apresentar como fator negativo para a implementação da gestão participativa, comprometendo qualquer iniciativa nesse sentido.

Os modelos participativos escolares devem surgir, assim, a partir da necessidade de construção de ações que promovam a socialização dos seus alunos e ressocialização das famílias. Devem buscar, também, situações em que o professor seja o protagonista da consolidação do projeto pedagógico. As demandas e exigências sobre o professor aumentam cotidianamente, o que sugere que sejam construídos espaços coletivos onde o professor possa socializar suas inquietações e construir, com a comunidade escolar, alternativas pedagógicas. Para tanto, a escola deve superar sua estrutura burocrática, de equipamento especializado, caminhando para sua transformação

num equipamento comunitário, onde o conhecimento é construído coletivamente.

É importante ressaltar que a política educacional, em qualquer nível de governo, se realiza em determinados espaços geográficos da sociedade civil. O objetivo das políticas é promover o atendimento das demandas por educação de qualidade e universalizada. Não se pode admitir uma educação que seja pensada e concretizada sem a participação dos atores e destinatários, neste processo de formulação e implementação. A política educacional se materializa na oferta de educação aos cidadãos nas suas diversas formas e modalidades de ensino. É por estas razões que se afirma ser fundamental uma gestão pública participativa na educação, como forma de garantir uma educação pública democrática, com acesso e permanência no sistema formal de ensino. Que essa forma de gestão possa garantir, para as gerações presentes e futuras de nossa sociedade, o direito à educação de qualidade.

METODOLOGIA DA PESQUISA

Considerando a natureza da pesquisa, os métodos utilizados foram de natureza qualitativa, combinados com instrumento quantitativo. O estudo de caso, dentro dos tipos de pesquisa qualitativa, é dos mais relevantes. “É uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente” (TRIVINOS, 1990, p. 133). A amostra foi definida pelo critério de tipicidade ou intencional e por fatores como: facilidade para se encontrar os entrevistados, o tempo disponível para responder aos questionários, o tamanho da amostra, que foram preponderantes pela opção de uma amostra não probabilística, que representou o grupo maior dos sujeitos e foi suficiente para a pesquisa. A opção pela Secretaria Executiva Regional V, como local para a realização da pesquisa, deveu-se ao fato de ser uma regional que, pela suas dimensões geográficas e de seus dados estatísticos, representa a realidade da gestão

municipal. A Regional V possui a maior população dentre as outras SER's e também possui a segunda maior rede de escolas e quantidade de alunos matriculados

A amostra constitui-se de gestores escolares, técnicos e professores da SER V, que agrupa as escolas em doze polos, de acordo com a área geográfica de cada bairro de sua localização. Pode-

se observar, na Tabela 1, que do total de 84 foi selecionada uma amostra de 26 escolas com profissionais representantes dos segmentos definidos: a) das escolas: gestores escolares, professores e técnicos ; b) da Secretaria: os 26 técnicos da equipe de gestão escolar e do acompanhamento ao ensino do total de 29 profissionais lotados no distrito de educação.

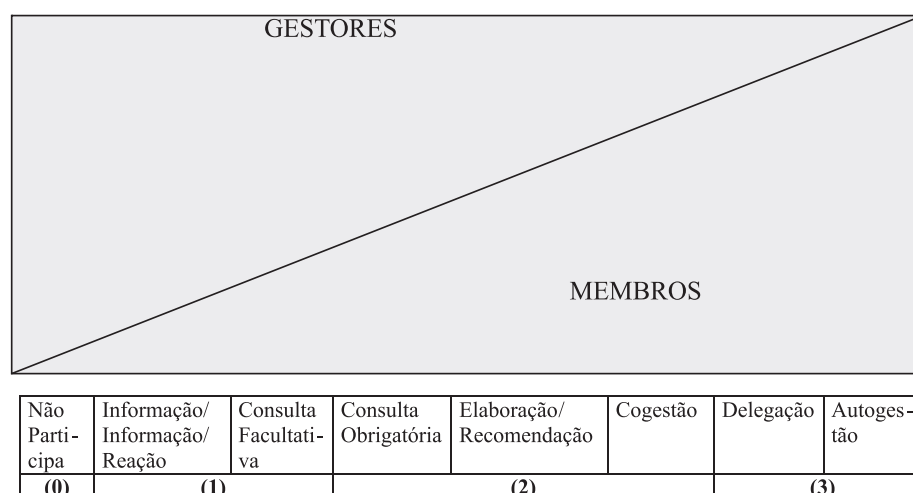
TABELA 1
Representatividade da Amostra por Unidade Pesquisada

Unidades	Número de Escolas /Distrito		Número de Pesquisados		
	Universo	Amostra Pesquisada	Gestores Escolares	Técnicos	Professores
Pólos	84	26	47	20	47
Distritos	01	01	-	10	10
Total	85	27	47	30	57

FONTE: Dados coletados da pesquisa

Na análise do grau de participação dos profissionais de educação, foi utilizada a classificação constante do quadro elaborado por Bordenave (1994), onde estão identificados os graus de participação, que podem ser alcançados em uma organização qualquer, “do ponto de vista do menor ao maior acesso ao controle das decisões pelos membros” (BORDENAVE, 1994, p. 31).

QUADRO 1
Graus de Participação



FONTE: Adaptado de Bordenave (1983).

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NA EDUCAÇÃO

Para Bordenave (1983), os graus de participação, considerando de menor para maior complexidade e controle, são: *Informação* – os dirigentes informam os membros da organização sobre decisões já tomadas; *Consulta Facultativa* – a administração pode, se quiser e quando quiser, consultar os subordinados, solicitando críticas, sugestões ou dados para resolver o problema; *Consulta Obrigatória* – os subordinados são consultados em determinadas situações, embora a decisão final pertença ao superior; *Elaboração/Recomendação* – os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita mediante justificativa; *Cogestão* – a administração da organização é compartilhada por um colegiado; *Delegação* – os administrados têm autonomia em certos campos ou jurisdição, de acordo com regras definidas previamente e em consenso; *Autogestão* – o grupo define seus objetivos, escolhe os meios e estabelece os controles necessários e a liderança

é compartilhada (BORDENAVE, 1983, p. 31, 32). Para a presente pesquisa, os graus que foram considerados na montagem do questionário ficaram agrupados, conforme a distribuição abaixo: (0) - Não concordo - não existe nenhuma participação dos membros; (1) - Concordo Parcialmente - a participação dos membros situa-se no grau de Informação e Consulta Facultativa; (2) - Concordo - a participação dos membros corresponde a grau de: Consulta Obrigatória, Elaboração / Recomendação e Cogestão; e (3) – Concordo Totalmente - a participação dos membros está no grau de Delegação/Autogestão. Como dimensões da participação, foram consideradas as variáveis: gestão - grandes definições estratégicas envolvendo o sistema de educação como um todo; execução – realizações no cotidiano da escola; e usufruto – resultados obtidos pelos atores do processo de participação. Para cada variável, foram definidos indicadores.

QUADRO 2 Variáveis & Indicadores

Gestão	Execução	Usufruto
Elaboração de Políticas	Autonomia	Acompanhamento e Avaliação
Participação no Planejamento	Infraestrutura	Mudanças Estruturais e Funcionais
Monitoração	Recursos Humanos	Participação dos Agentes
Tomada de Decisões Estratégicas	Participação e Descentralização	Solução dos Problemas
	Interação	Relação de Proximidade

FONTE: Elaborado pelos autores

É importante também registrar alguns conceitos correlatos, que ajudam na compreensão e análise dos dados, como: anomia – ausência de normas, heteronomia – atuação orientada por normas elaboradas de fora do grupo; e autonomia – faculdade de atuar a partir de normas e regras elaboradas pelo próprio grupo, já que na descentralização existe uma tendência natural para a busca de autonomia. O tratamento dos dados

foi feito mediante a utilização do *software: Sphinx plus 2*.

RESULTADOS OBTIDOS

Resultados Gerais

Os resultados gerais da pesquisa demonstram que a participação ainda está em níveis iniciais de acordo com Tabela 2, a seguir.

TABELA 2
Segmento Profissional & Nível de Participação Geral

Nível de Participação / Segmento profissional	Não Participa	1.Informação / Consulta Facultativa	2.Consulta Obrigatória / Elaboração / Recomendação / Cogestão	3.Delegação / Auto/cogestão	Total %
Gestor Escolar	53,2%	40,4%	6,4%	0,0,%	100
Técnico	56,7%	43,3%	0,0,%	0,0,%	100
Professor	56,1%	36,8%	7,0%	0,0,%	100
TOTAL	55,2%	39,6%	5,2,%	0,0,%	100

FONTE: Dados coletados da pesquisa

Observa-se que 55,2% dos pesquisados respondem que não participam do processo de gestão, administração e resultados da SER V. Com relação ao nível I de participação, que corresponde a Informação e Consulta Facultativa, 39,6% dos pesquisados relatam participação, sendo que o segmento profissional que mais participa é constituído dos técnicos lotados no Distrito administrativo da educação, seguido dos gestores e dos professores lotados nas escolas. No nível 2

- Consulta Obrigatória, Elaboração/ Recomendação e Cogestão, apenas professores e gestores participam ainda de uma forma bastante incipiente. Não se verificou nenhuma participação no nível 3.

Resultados relacionados à Gestão

A variável Gestão contemplou indicadores como elaboração de políticas, participação no planejamento, monitoramento e tomada de decisões estratégicas.

TABELA 3
Elaboração de Políticas Públicas de Educação

Grau de Participação	Total	%
Não Participa	74	55,2
1. Informação e Consulta Facultativa	53	39,6
2. Consulta Obrigatória, Elaboração / Recomendação e Cogestão	7	5,2
3. Delegação e Auto gestão	0	0,0
Total	134	100,0
Média = 1,50 Desvio padrão = 0,60		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

Como se pode observar, a participação dos gestores escolares, professores e técnicos na elaboração de políticas públicas de educação, do município de Fortaleza, no âmbito da Regional V,

deixa a desejar, pois 55,2% dos entrevistados relatam não participar, e 39,6% registram a participação apenas no grau I, referente à Informação ou Consulta Facultativa.

TABELA 4
Participação no Planejamento das Atividades do Distrito de Educação

Grau de Participação	Total	%
Não Participa	74	55,2
1. Informação / Consulta Facultativa	42	31,3
2. Consulta Obrigatória / Elaboração / Recomendação / Cogestão	17	12,7
3. Delegação / Autogestão	01	0,7
Total	134	100,0

Média = 1,59 Desvio-padrão = 0,74

FONTE: Dados coletados da pesquisa

A participação no planejamento das atividades do Distrito de Educação também apresenta graus iniciais de participação, sendo que alguns entrevistados (12,7 %) afirmam que já são consultados obrigatoriamente, elaboram textos e recomendações e compartilham da gestão.

TABELA 5
Participação da comunidade escolar no acompanhamento, controle e avaliação das ações

Grau de Participação	Total	%
Não Participa	93	69,4
1. Informação / Consulta Facultativa	29	21,6
2. Consulta Obrigatória / Elaboração / Recomendação / Cogestão	10	7,5
3. Delegação / Autogestão	02	1,5
Total	134	100

Média = 1,41 Desvio-padrão = 0,70

FONTE: Dados coletados da pesquisa

A participação da comunidade escolar no processo de monitoração das ações, ou seja, no acompanhamento, controle e avaliação, tem como maior percentual a não participação, o que pode

sinalizar para o fato de que a comunidade escolar, na prática, é apenas um órgão de execução das políticas de educação.

TABELA 6
Gestão descentralizada da educação & Maior assistência para as escolas

Grau de Participação	Total	%
Não Concordo	42	31,3
Concordo parcialmente	59	44,0
Concordo	29	21,6
Concordo totalmente	04	3,0
Total	134	100,0

Média=1,96 Desvio-padrão=0,81

FONTE: Dados coletados da pesquisa

A maioria dos pesquisados (68,9%) observa que, com o processo de “descentralização” da administração da educação, as escolas passaram a ter maior assistência por parte da prefeitura, o que pode indicar uma contradição no processo, caso a assistência se confunda com dependência, já que a participação levaria a uma crescente autonomia.

TABELA 7
Participação dos gestores escolares no processo de tomada de decisão

Grau de Participação	Total	%
Não Participa	69	51,5
1.Informação / Consulta Facultativa	50	37,3
2.Consulta Obrigatória / Elaboração / Recomendação / Cogestão	11	8,2
3.Delegação / Auto/cogestão	4	3,0
Total	134	100,0
Média = 1,63 Desvio-padrão = 0,76		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

Com relação à participação dos gestores escolares no processo de tomada de decisão, verifica-se que um pouco mais da metade dos pesquisados (51,5%) afirma que não participa do processo decisório. A outra metade participa em graus variados, com predominância do grau I.

No que se refere à participação na dimensão da variável *Gestão*, verifica-se que cerca da metade dos respondentes afirma que não existe participação das escolas com relação à gestão da educação na Regional V, do município de Fortaleza, representado no Distrito de Educação, pois os gestores, técnicos e professores não participam da elaboração de políticas, do planejamento, da monitoração e do processo de decisão, embora a grande maioria reconheça que existe, hoje, uma

maior assistência as escolas por parte do órgão gestor. A outra metade responde que existe um início de participação no grau de Informação e Consulta Facultativa.

Participação relacionada a Execução

A variável *Execução* avalia os indicadores que permitiriam às escolas atuar a partir dos preceitos da descentralização, tais como: a autonomia das escolas para realização de suas atividades, existência de uma infraestrutura material que permita o funcionamento de forma independente, o suprimento adequado de recursos humanos para viabilização do processo de educação, a participação dentro das escolas e a interação entre as Escolas e o Órgão Gestor Regional da Educação.

TABELA 8
Autonomia do Processo de Execução das Atividades da Educação

Resultado	Total	%
0 - Não Concordo	41	30,6
1 – Concordo Parcialmente	79	59,0
2 - Concordo	13	9,7
3 – Concordo Totalmente	01	0,7
Total	134	100,0
Média = 1,81 Desvio-padrão = 0,63		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

De acordo com os pesquisados, existe uma autonomia crescente no processo de execução das atividades da educação: 69,45 % afirmam, em graus diferentes, que já existe uma certa autonomia para realização de tarefas previamente definidas e normalizadas de forma escrita ou na prática.

TABELA 9
Infraestrutura para execução das ações

Resultado	Total	%
0 - Não Concordo	58	43,3
1 – Concordo Parcialmente	57	42,5
2 - Concordo	19	14,2
3 – Concordo Totalmente	0	0,0
Total	134	100,0
Média = 1,71 Desvio-padrão = 0,70		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

Com relação a existência de uma infraestrutura nas escolas para execução das atividades de forma autônoma os pesquisados ficam divididos, dependendo da percepção individual das condições materiais de cada escola : 43% não concorda que exista infraestrutura e 56,7% concorda, mesmo que parcialmente (42,5%), com a sua existência.

TABELA 10
Suprimento de Recursos Humanos para Realização das Atividades

Resultado	Total	%
0 - Não Concordo	42	31,3
1 – Concordo Parcialmente	73	54,5
2 - Concordo	17	12,7
3 – Concordo Totalmente	02	1,5
Total	134	100,0
Média = 1,84 Desvio-padrão = 0,69		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

De acordo com 68.7% dos pesquisados, as escolas estão supridas com os recursos humanos necessários para a realização das atividades, mas 31,3% não concordam que o suprimento esteja adequado às reais necessidades da escola.

TABELA 11
Participação e Descentralização na Execução das Ações

Grau de Participação	Total	%
Não Participa	41	30,6
1. Informação / Consulta Facultativa	71	53,0
2. Consulta Obrigatória / Elaboração / Recomendação / Cogestão	15	11,2
3. Delegação / Auto/cogestão	07	5,2
Total	134	100,0
Média = 1,91 Desvio-padrão = 0,79		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

Entendendo que o modelo de gestão participativa se reproduz no funcionamento cotidiano da própria escola, verifica-se que cerca de 70% dos pesquisados afirmam que existe participação e descentralização na execução das tarefas escolares dentro da escola, embora 53% informem que esta participação ainda está, predominantemente, no nível I.

TABELA 12
Interação entre as Escolas e o Órgão Gestor Regional da Educação

Grau de Participação	Total	%
Não Participa	18	13,4
1.Informação / Consulta Facultativa	82	61,2
2.Consulta Obrigatória / Elaboração / Recomendação / Cogestão	26	19,4
3.Delegação / Auto/cogestão	08	6,0
Total	134	100,0
Média=2,18 Desvio-padrão=0,73		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

Considerando a forma como interage o Órgão Gestor Regional da Educação com as escolas, constata-se que, por ocasião da realização das atividades de execução, existe uma troca de informação e a existência de consultas recíprocas, na opinião de 61,2% dos pesquisados.

Com relação à variável relacionada à dimensão *Execução*, verifica-se que a maioria dos pesquisados reconhece que existe uma crescente autonomia, uma infraestrutura inicial, um corpo de recursos humanos mínimo para realização das atividades, uma participação interna dentro das escolas e uma interação em processo de

amadurecimento entre escolas e órgão gestor da Regional.

Participação relacionada a Usufruto

A variável participação está relacionada ao *Usufruto* dos benefícios da participação pelos envolvidos no processo, ou seja, ela foca os resultados e, portanto, contempla a existência de instrumentos de controle, a avaliação do aumento da aproximação entre a escola e o Distrito de Educação - órgão gestor regional da educação, a participação da comunidade, a forma de resolução de problemas e a construção de soluções.

TABELA 13
Existência de instrumentos para acompanhamento e avaliação das atividades da educação

Resultado	Total	%
0 - Não Concordo	48	35,8
1 - Concordo Parcialmente	63	47,0
2 - Concordo	20	14,9
3 - Concordo Totalmente	03	2,2
Total	134	100,0
Média=1,84 Desvio-padrão=0,76		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

Os pesquisados, em sua maioria, verifica a existência de instrumentos de acompanhamento e avaliação das atividades da educação.

TABELA 14
A mudança estrutural e funcional na gestão aproximou a escola do órgão gestor regional da educação

Resultado	Total	%
0 - Não Concordo	46	34,3
1 – Concordo Parcialmente	60	44,8
2 - Concordo	22	16,4
3 – Concordo Totalmente	6	4,5
Total	134	100,0
Média=1,91 Desvio-padrão=0,83		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

Com relação ao fato de que a mudança estrutural e funcional na gestão teria aproximado a escola do órgão gestor regional da educação, verifica-se que, na avaliação de 65.7% dos pesquisados, houve uma aproximação.

TABELA 15
Existe participação da comunidade escolar no novo modelo de gestão descentralizada

Resultado	Total	%
0 - Não Concordo	41	30,6
1 – Concordo Parcialmente	64	47,8
2 - Concordo	24	17,9
3 – Concordo Totalmente	05	3,7
Total	134	100,0
Média=1,95 Desvio-padrão=0,80		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NA EDUCAÇÃO

O modelo de gestão da educação descentralizada vem proporcionando uma participação gradual da comunidade escolar de um modo geral nos destinos da escola.

TABELA 16
A implantação das secretarias regionais favoreceu a solução dos problemas das unidades escolares

Resultado	Total	%
0 - Não Concordo	41	30,6
1 - Concordo Parcialmente	61	45,5
2 - Concordo	25	18,7
3 - Concordo Totalmente	07	5,2
Total	134	100,0
Média=1,99 Desvio-padrão=0,84		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

De acordo com a maioria dos pesquisados, cerca de 70%, a implantação das secretarias regionais favoreceu a solução dos problemas das unidades escolares.

TABELA 17
Com a SER V, a gestão da educação pelo distrito se realiza de forma participativa

Resultado	Total	%
0 - Não Concordo	48	35,8
1 - Concordo Parcialmente	69	51,5
2 - Concordo	14	10,4
3 - Concordo Totalmente	03	2,2
Total	134	100,0
Média=1,79 Desvio-padrão=0,72		

FONTE: Dados coletados da pesquisa

64,2% dos pesquisados concordam que, com a criação da SER V, a gestão da educação pelo distrito passou a se realizar de forma participativa.

Com relação ao *Usufruto*, observa-se que melhorou a participação dos atores nos resultados

produzidos pela participação, e verifica-se que cerca de 70% dos pesquisados concordam que melhorou o acompanhamento, a avaliação e a participação da comunidade, tendo havido uma

aproximação entre os órgãos, o que favoreceu a solução dos problemas.

CONCLUSÕES

De acordo com a pesquisa realizada para aferição do grau da participação de técnicos, gestores escolares e professores de escolas públicas municipais nos processos de gestão da educação na prefeitura do município de Fortaleza-Ce, no Distrito de Educação da SER V, verificou-se:

- *Com relação à participação na Gestão* - metade dos respondentes afirma que não existe participação das escolas com relação à gestão da educação do município de Fortaleza, materializada nos distritos, pois os gestores, técnicos e professores não participam da elaboração de políticas, do planejamento, da monitoração e do processo de decisão; e a outra metade responde que existe um início de participação no grau de Informação e Consulta Facultativa;

- *Com relação à Execução* - a maioria dos pesquisados reconhece que existe uma crescente autonomia, uma infraestrutura inicial, um corpo de recursos humanos mínimo para realização das atividades, uma participação interna dentro das escolas e uma interação em processo de amadurecimento entre escolas e órgãos gestores; e

- *Com relação ao Usufruto* - verifica-se que a maioria dos pesquisados concorda que melhorou o acompanhamento, a avaliação e a participação da comunidade, e que houve uma aproximação entre o Distrito de Educação e as escolas, o que favoreceu a solução dos problemas.

Finalmente, concluímos que não foi comprovada a ideia norteadora do estudo, de que “a gestão da educação na SER V encontra-se em processo de transição de um grau de participação inicial, correspondendo à *informação* e *consulta facultativa*, para um grau de maior complexidade que implica em *consulta obrigatória* e *elaboração*”. Pelos dados da pesquisa, a participação ainda está

em processo inicial, quando os dados apontam para uma transição entre *não participação* para *informação/consulta facultativa*. Os resultados mais promissores referem-se à participação no usufruto, seguido de participação na execução. O ponto mais crítico foi a participação na gestão.

Lydia Maria Pinto Brito

Universidade Potiguar

Endereço

Universidade Potiguar - Natal/RN

Fone 55 (84) 3215-1234

<http://www.unp.br/jportal/>

portal.jsf?pagina=11951

lydiabrito@unp.br

lydiampbrito@yahoo.com.br

Francisco Carlos Bandeira Holanda

Secretaria de Educação do Município de

Fortaleza

Endereço

Secretaria de Educação do Município de

Fortaleza

fcocarlos Holanda@yahoo.com.br

Data de submissão: 05/06/2008

Data de aprovação: 01/03/2009

Sistema de avaliação double blind review.

Universidade FUMEC / FACE. Prof. Dr. Cid Gonçalves Filho

| Prof. Dr. Luiz Cláudio Vieira de Oliveira | Prof. Dr. Mário

Teixeira Reis Neto

REFERÊNCIAS

- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CARVALHO, Maria Aparecida de. **A educação nas constituições brasileiras**. Campinas: Pontes, 1991.
- DUARTE, Geraldo. **Dicionário de administração**. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, IMPARH, 2002.
- FERREIRA, A. L. S. S. Lages. **Um jeito de governar**. São Paulo: Polis, 2002.
- GREMAUD, Amaury P. **Descentralização: conceitos básicos requisitos e problemas – e estado das artes e a experiência internacional**. In: CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, IPEA, ESAF, WBI, mar. 2000.
- JUNQUEIRA, Luciano A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão intersetorial. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 32, n. 2, mar./abr. 1998.
- JUNQUEIRA, Luciano A. P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 34, n. 6, nov./dez. 2000.
- LORDELO, José Albertino Carvalho. Publicização da Gestão Escolar: descentralização radical, privatização ou desresponsabilização do Estado? **Revista Brasileira de Política e Administração**, Porto Alegre, v.17, n. 2, p. 137-288, jul./dez. 2001.
- LUCK, Heloísa *et al.* **A escola participativa - o trabalho do gestor escolar**. 6. ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2002.
- LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MYNAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1983.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração Pública Gerencial . **Revista do Direito**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, jul./dez. 1998.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis, 2002.
- SILVA, Francisco; Cláudio Macedo. Controle e Reforma Administrativa no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu, ANPAD, 1998.
- SILVA, Lessandra da. Institucionalização de práticas participativas na gestão pública: caminho para democratização do espaço local? Estudo de Caso do Orçamento Participativo de Niterói. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2000.
- TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.
- TRIVINOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1990.
- VIANA, Mariléia de Oliveira; Soares, Tânia Bezerra; Almeida, Tereza Cristina Cruz. **Gestão Democrática: a experiência municipal de Fortaleza**. Fortaleza: Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social. SEDAS, 2004.