

# Níveis de participação social na gestão de Sistemas Municipais de Ensino (SME)

ALEX SOUSA DE OLIVEIRA<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo apresenta resultados de uma pesquisa de doutorado em Educação, com abordagem quantitativa. Buscou-se determinar os níveis de conhecimento e de participação social de membros de comunidades escolares (MCE) e de órgãos colegiados em mecanismos da gestão democrática em Sistemas Municipais de Ensino (SME). Pôde-se identificar que esses membros possuem um nível, preponderantemente, insuficiente e precário quanto ao conhecimento de informações acerca da existência de mecanismos legais que norteiam os processos de gestão educacional local. Determinou-se um nível insuficiente de participação social em processos de planejamento educacional participativo como na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), no âmbito do SME de Coelho Neto, no Maranhão.

Palavras-chave: Gestão democrática. Sistema Municipal de Ensino. Participação social.

## Abstract

The article presents results of a doctoral research in Education. The aim was to determine levels of knowledge and social participation of members of school communities (MCE) and collegiate bodies in relation to mechanisms of democratic management in Municipal Teaching Systems (SME). It was possible to identify that these have a preponderantly insufficient and precarious level regarding the knowledge of information about the existence of legal mechanisms that guide the processes of local educational management. An insufficient level of social participation in participatory educational planning processes was determi-

ned, such as the elaboration of the Municipal Education Plan (PME), within the framework of Coelho Neto-MA's SME.

Keywords: Democratic management. Municipal System of Education. Social participation.

## Resumen

El artículo presenta los resultados de una investigación de doctorado en la Educación, de enfoque cuantitativo. Hemos tratado de determinar los niveles de conocimiento y la participación social de los miembros de la comunidad escolar (MCE) y miembros de órganos colegiados en mecanismos de gestión democrática en Sistemas Municipales de Enseñanza (SME). Fue posible identificar que tienen un nivel, sobre todo insuficiente y deficiente en la información de conocimiento sobre la existencia de mecanismos legales que rigen los procesos de gestión educativa local. Se determinó un nivel insuficiente de la participación social en los procesos de planificación participativa de la Educación en el desarrollo del Plan Municipal de Educación (PME) en el marco del SME Coelho Neto-MA.

Palabras clave: Gestión democrática. Sistema Municipal de Educación. Participación social.

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 206, os princípios que devem reger a Educação Nacional. O inciso VI desse artigo afirma que a gestão da educação pública deve ser exercida na forma de gestão democrática do ensino público, de acordo com a lei. A Lei de Diretrizes e Base (LDB) da Educação de 1996 a ratifica ao afirmar, em seu artigo 14, que os sistemas de ensino devem definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e seguindo princípios que garantam, por exemplo, a participação das comunidades escolares em conselhos escolares ou equivalentes.

A materialização do princípio da gestão democrática no ensino público em diplomas legais do ordenamento jurídico brasileiro é o resultado de muitas lutas (DOURADO; COSTA, 1998; GADO'ITI, 2014). Entretanto, por intermédio da Carta Magna vigente e outras legislações infraconstitucionais, foi possibilitado aos municípios criar seus próprios sistemas municipais de ensino (SME), atribuindo-lhes autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, em específico para a educação infantil e, prioritariamente,

para o ensino fundamental (BRASIL, 1996). Antes, até então, a esfera municipal detinha, dentro de sua competência, apenas o sistema administrativo. Para tanto, cada municipalidade teve que, por meio do regime de colaboração entre os municípios, os Estados e a União, a obrigação de incluir responsabilidades sobre a educação local, elaboração de Planos Municipais de Educação (PME), e outros, além do compromisso do desenvolvimento de uma prática de gestão educacional democrática.

É dentro desse novo contexto que se questiona sobre os atuais mecanismos de participação social de membros de comunidades escolares (MCE) dentro dos SME do Brasil. Eles têm garantido a materialidade do princípio da gestão democrática no ensino público como prevê a Carta Magna? Que nível de conhecimento e participação social têm os MCE nas práticas de gestão democrática na educação local? Assim, o objetivo deste artigo foi determinar níveis de conhecimento de MCE e de membros de órgãos colegiados sobre mecanismos legais e de participação social em práticas de gestão democrática em SME no Estado do Maranhão, no âmbito da municipalidade de Coelho Neto. É um trabalho resultante de uma investigação de abordagem quantitativa (CARMO; FERREIRA, 1998; RICHARDSON, 1999), desenvolvida no biênio de 2014 e 2015, tendo em vista a realização de uma pesquisa de doutorado, no período de elaboração dos PME no Estado do Maranhão.

## **A gestão democrática em SME**

Diante da atribuição de maior autonomia dada aos entes da federação, os municípios passaram a ter desafios a partir das ações de descentralização e divisão de responsabilidades atribuídas a cada ente. Pelo regime de colaboração, cada ente municipal passou a colaborar, de forma solidária, com os Estados e a União, prevendo, por exemplo, a educação municipal enquanto capítulo específico, na formulação de leis orgânicas, a elaborar seus PME, a constituir seus Conselhos de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (CACS-FUNDEB), entre outros órgãos caracterizadores da descentralização da educação, que, no âmbito municipal, reforçaram uma conceituação mais atualizada sobre SME.

A partir do novo quadro político-administrativo na República Federativa Brasileira, já mencionado, tornou-se fundamental a existência do

conceito sobre o que seria um SME diante desse novo contexto. No sentido legal do termo, o Conselho Nacional de Educação (CNE) elaborou o seguinte conceito:

Sistemas de ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino (BRASIL, 2000. p. 13).

A noção de sistema de ensino por alguns teóricos, como Sander (1993), Saviani (1999) e Moraes (2014), tem ganhando, ao longo do desenvolvimento dos SME, significados mais abrangentes, evoluindo de uma concepção apenas de estrutura hierárquica e sistematizada para uma concepção de organismo sistêmico, autônomo e participativo. Com o aprofundamento do princípio da gestão democrática no Brasil, as práticas educativas de gestão educacional têm mudado também, ampliando dentro da concepção de sistema educativo, definições e características desse novo tipo de gestão (DOURADO; COSTA, 1998; CURY, 2000; BORDIGNON, 2009; LÜCK, 2011; GADOTTI, 2014).

Nesse prisma, Lück (2011, p. 15) traz um conceito de gestão educacional participativa como:

O conjunto de procedimentos que inclui todas as fases de processos (direção, controle, avaliação e retroalimentação) de administração e de concepção de diretrizes de práticas educativas, através de planejamento, definição de programas, projetos e metas educacionais, orientadas por princípios como autonomia e responsabilização social pelos resultados obtidos.

Gadotti (2014, p. 1) afirma que:

A participação popular e a gestão democrática fazem parte da tradição das chamadas 'pedagogias participativas'. Elas incidem positivamente na aprendizagem. Pode-se dizer que a participação e a autonomia compõem a própria natureza do

ato pedagógico. A participação é um pressuposto da própria aprendizagem. Mas, formar para a participação é, também, formar para a cidadania, isto é, formar o cidadão para participar, com responsabilidade, do destino de seu país.

Diante desse contexto e de novas conceituações, a imprescindibilidade do desenvolvimento da prática de gestão democrática, principalmente no âmbito educacional, tem feito com que, no ordenamento jurídico brasileiro, tenham sido criados vários mecanismos legais e instrumentos administrativos, por meio de leis, portarias, decretos etc., para a consecução da materialização do princípio da gestão democrática nos diversos sistemas de ensino brasileiro. Planos de educação, órgãos colegiados, como o Fórum Nacional de Educação (FNE), o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Estadual de Educação (CEE), Conselho Municipal de Educação (CME), os Conselhos Escolares, os Conselhos Universitários, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselhos do FUNDEB, Associação de Pais e Mestres (APM), Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), Fóruns Permanentes Municipais de Educação (FPME), Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros, são os vários instrumentos que têm surgido como reflexo do desenvolvimento da gestão democrática nos diversos sistemas de ensino, em preponderância, nas esferas públicas. São instituições sociais, normativas e órgãos colegiados criados como mecanismos para garantir e possibilitar a existência de espaços à participação social na gestão educacional do país.

## **Participação social de MCE na elaboração de PME**

Há bastante literatura e legislações que contemplam e abordam, exaustivamente, sobre a participação como um dos princípios para os processos da gestão democrática. Por esses diplomas legais (BRASIL, 1988, 1996), os SME são impulsionados a criar, em sistemas educativos, órgãos colegiados como espaços para a garantia de reais possibilidades de participação da comunidade na gestão escolar/educacional. Gadotti (2014), em seus estudos sobre gestão democrática em sistemas educativos brasileiros, afirma, entretanto, a necessidade de ser estabelecida uma diferença entre

as formas de participação das pessoas na administração pública. Segundo ele, é fundamental estabelecer distinções entre as várias manifestações do fenômeno “participação” das pessoas, o que ele caracterizou de participação social e participação popular. Nas palavras do autor:

Participação Social se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social. É assim que ela é entendida, como categoria e como conceito metodológico e político, pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil.

[...] A Participação Popular, por outro lado, corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. A Participação Popular corresponde a formas de luta mais direta do que a participação social, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc. Embora dialogando e negociando pontualmente com os governos, em determinados momentos, essas formas de organização e mobilização não atuam dentro de programas públicos e nem se subordinam às suas regras e regulamentos (GADOTTI, 2014, p. 2-3)

Entender a diferença dessas duas formas de atuação da sociedade nos processos de gestão democrática é extremamente viável para se reconhecer a verificação de atuação passiva e ativa dos participantes nas atividades sociopolíticas diversas, assim como nas práticas de gestão democrática dos SME.

No âmbito educacional local (municipal), é necessário aprimorar a participação social nos espaços de gestão democrática. São inúmeras as situações em que a maioria dos sujeitos que atuam como partícipes sociais dizem participar nesses locais apenas por obrigações legais, imposições dos sistemas de gestão educacional.

Estes não veem essa forma de participação como meio de desenvolvimento dos princípios de autonomia e de corresponsabilidade, elementos

caracterizadores da participação ativa e efetiva de membros de comunidade escolar e da sociedade civil, imprescindíveis a um SME autêntico, sistêmico e orgânico (BORDIGNON, 2009).

Atualmente, sabe-se que a autonomia prolatada dentro das escolas e nos diversos SME é relativa. A literatura é quase unânime ao corroborar que a autonomia da escola é sempre relativa pelo fato de esta se configurar como uma unidade básica da política educacional sistêmica, portanto sempre condicionada pelos regimentos que compõem tal política. Esse entendimento é refletido, também, quanto ao tipo de autonomia nos processos de funcionamento dos sistemas municipais brasileiros. A autonomia de cada SME e, conseqüentemente, de cada unidade escolar está atrelada ao que a lei lhe confere. O problema é que a maioria dos partícipes sociais nem das leis sabe para desenvolverem suas bases de autonomia.

A corresponsabilidade é outro componente resultante de uma participação social bem desenvolvida. Esta pode ser resultante do que Gadotti (2014) denomina participação popular. Quando os partícipes sociais, engendrados pelo compromisso coletivo à consecução de resultados das ações e objetivos propostos em um SME, assumem a responsabilidade conjunta para realização de atos, mesmo que estes exijam divisão de competências para tanto, verifica-se a existência de corresponsabilidade por parte de cada sujeito do processo educacional. Percebe-se o sentimento de uma obrigação conjunta, de pessoas que se sentem imbuídas à realização de um objetivo – neste caso, a missão de cada SME.

Entre os principais agentes considerados participantes do processo de gestão democrática educacional, estão os membros da comunidade escolar. De forma genérica, são todas as pessoas que direta ou indiretamente participam do processo educacional: pais, professores, alunos, gestores, agentes escolares, serventes em geral, lotados na escola, representantes de comunidade e órgãos civis etc. Todos os que estão ligados a uma atividade educativa, formalizada em um SME, compõem a comunidade escolar da instituição de ensino com a qual possuem vínculos, em relação à oferta e/ou demanda de serviços educacionais. Cada instituição escolar, dentro de seu próprio regimento, define sobre sua comunidade escolar, suas funções, obrigações, forma de participação em órgãos colegiados diversos e contribuições para o desenvolvimento da atividade educativa local.

Além da criação de órgãos colegiados e leis sobre mecanismos de gestão democrática, um dos mecanismos para materialização dessa luta

são os PME. Em suma, é um documento que define metas educacionais para o município por um período de dez anos, com o estabelecimento de diretrizes e metas para a melhoria da oferta de educação local, dialogando com todos os segmentos da sociedade. Deve ser elaborado em consonância com o Plano Estadual de Educação e o Plano Nacional de Educação e, ao mesmo tempo, garantir a identidade e autonomia do município.

Bordignon (2009, p. 92) define que:

O plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas ao saber das circunstâncias de cada Governo.

A base construída dos PME auxilia na elaboração de projetos de desenvolvimento educacional e local, assim como oportuniza a captação de recursos externos para o município e possibilita a produção de projetos específicos de desenvolvimento das escolas e propostas pedagógicas.

Enfim, estimula o desenvolvimento da cultura do planejamento na gestão municipal na área de educação e pode contribuir para disseminar essa cultura em outras secretarias de governo. A elaboração dos planos deve gerar oportunidades de apropriação do conhecimento pelos participantes do processo, para que estes estejam aptos a utilizá-los em outras situações de planejamento, sempre de forma ativa.

Por isso, é indispensável a concepção de elaboração dos PME como um resultado inacabado de planejamento com caráter participativo, não apenas estratégico.

Deve-se perceber que o planejamento participativo deve visar não só democratizar as decisões, mas estabelecer prioridades para as pessoas serem envolvidas no processo e constituir-se em um ato de cidadania, na medida em que esse instrumento possibilita a definição da concepção de educação para todos com a qual a escola deva trabalhar e assumir compromisso com corresponsabilidade.

Os PME são instrumentos/mecanismos favoráveis ao desenvolvimento das práticas de participação social não somente de MCE como tam-



bém para toda a sociedade civil local. Ademais, pode-se, em análise desse processo, verificar os níveis desse tipo de participação social dos partícipes da educação local e o grau de comprometimento pela educação municipal.

## **Níveis de participação social de MCE no SME de Coelho Neto**

Araújo (2003) afirma que o ato de participar pode ser expresso em diversos graus ou níveis, desde a simples informação do processo ou conhecimento deste, avançando para opinião, voto, proposta de solução de problemas, acompanhamento e execução das ações. Para determinar os níveis de conhecimento sobre mecanismos da gestão democrática em SME no Estado do Maranhão, no âmbito da municipalidade de Coelho Neto, foram elaborados instrumentos para a coleta de dados que permitiram mensurar: níveis de conhecimento de MCE e de membros de órgãos colegiados acerca de leis específicas de gestão democrática nesse SME; e níveis de participação social nas formas de planejamento participativo local como a elaboração e PME, desde a sua opinião, grau de informação, conhecimento e participação destes em mecanismos diversos de gestão democrática.

Os participantes da pesquisa foram componentes de comunidades escolares do SME de Coelho Neto. Na Tabela 1, está descrito o quantitativo de professores, pais, alunos equipe gestora e serventes gerais partícipes da pesquisa no SME estudado.

Além disso, foi elaborada uma escala-padrão de mensuração, na qual são apresentados cinco níveis, de 1 a 5, caracterizados pelo quantitativo de respostas com descritores SIM e NÃO. A partir das escolhas de respostas de cada sujeito participante, em relação a 25 perguntas de um questionário próprio, organizado em três dimensões, decorrente dos objetivos da pesquisa, foi possível determinar nível(is) de participação social de MCE em SME (Tabela 2).

A partir dessa escala-padrão de mensuração, por meio de uma correlação do quantitativo de participantes da pesquisa no SME de Coelho Neto, foi elaborada uma escala-padrão de mensuração específica para aquele SME (Tabela 3).

Após a organização e a sistematização dos dados, a partir da escala-padrão de mensuração para o SME de Coelho Neto, a Tabela 4 mostra ser grande o número de pessoas que não sabem se o município possui ou

Tabela 1 – Descrição do quantitativo geral dos sujeitos participantes da pesquisa, no âmbito do SME de Coelho Neto, Estado do Maranhão.

Ordem	Sujeitos pesquisados nas escolas	Quantidade de sujeitos participantes de escolas da sede	Quantidade de sujeitos participantes de escolas do campo	Órgãos colegiados	Quantidade de sujeitos membros de órgãos colegiados
1.	Professores	110	50	FUNDEB	10
2.	Pais	165	75	CME	10
3.	Alunos	110	25	CAE	10
4.	Equipe gestora	55	25	FPME	10
5.	Auxiliar de serviços gerais	110	25	Comitê/ PAR	10
Subtotais		550	200		50
Total					800

Fonte: Elaborada pelo autor (2015).

Tabela 2 – Escala-padrão de mensuração de nível(is) de conhecimento e participação social de MCE em mecanismos de gestão democrática em SME.

Valoração absoluta nível	Qualificação/ Conceito	Formas de ponderação dos níveis
1	Nível insuficiente	Até 20% de respostas com SIM às perguntas referentes às dimensões 1, 2 e 3 contidas no questionário-padrão da pesquisa
2	Nível precário	Entre 20,1% a 40% de respostas com SIM às perguntas referentes às dimensões 1, 2 e 3 contidas no questionário-padrão da pesquisa
3	Nível aceitável	Entre 40,1% a 60% de respostas com SIM às perguntas referentes às dimensões 1, 2 e 3 contidas no questionário-padrão da pesquisa
4	Nível bom	Entre 60,1% a 80% de respostas com SIM às perguntas referentes às dimensões 1, 2 e 3 contidas no questionário-padrão da pesquisa
5	Nível muito bom	Entre 80,1% até 100% de respostas com SIM às perguntas referentes às dimensões 1, 2 e 3 contidas no questionário-padrão da pesquisa

Fonte: Elaborada pelo autor (2015).

não lei específica que trate dos mecanismos de gestão democrática. É ainda maior o número de participantes da pesquisa que não conhecem a lei de criação do SME. É alto o número do quantitativo de pessoas – MCE – que dizem não conhecer sobre legislação educacional local. São sujeitos membros tanto das comunidades escolares de instituições de ensino do próprio SME como pessoas membros de órgãos colegiados, ligados à estrutura de gestão do SME, como membros de conselhos, por exemplo, o CAE, FUNDEB, CME, entre outros. São partícipes que, para assumirem a função exercida dentro desses colegiados, submetem-se a um processo de escolha democrática, regido por lei complementar do próprio SME, e que, para tanto, deveriam conhecer sobre essa legislação. Entretanto, poucas conhecem sobre tais diplomas legais e normas; outras nem sabem da sua existência. Isso permitiu se atribuir um nível de gestão, conforme escala padrão de mensuração, do tipo 1 e 2, respectivamente, qualificados em insuficiente e precário.

Tabela 3 – Correlação entre o número de MCE participantes da pesquisa e escala de percentual limítrofe dos tipos de níveis de conhecimento sobre mecanismos de gestão democrática no âmbito do SME de Coelho Neto, Estado do Maranhão.

Número de pessoas participantes da pesquisa no SME de Coelho Neto/MA na sua totalidade e fracionada por escala	Correlação/correspondência entre a escala numérica de pessoas participantes da pesquisa com o percentual limítrofe que caracteriza o nível de gestão democrática em SME pela escala proposta neste trabalho	Qualificação do nível
De 1 a 160 pessoas	Até 20% de respostas das pessoas que optaram pelo descritor SIM como respostas às perguntas referentes às dimensões 1, 2 e 3	Nível insuficiente
De 161 a 320 pessoas	Entre 20,1% a 40% de respostas com SIM das perguntas referentes às dimensões 1, 2 e 3	Nível precário
De 321 a 480 pessoas	Entre 40,1% a 60% das respostas com SIM das perguntas referentes às dimensões 1, 2 e 3	Nível aceitável
De 481 a 640 pessoas	Entre 60,1% a 80% de respostas com SIM das perguntas referentes às dimensões 1, 2 e 3	Nível bom
De 641 a 800 pessoas	Entre 80,1% até 100% de respostas com SIM das perguntas referentes às dimensões 1, 2 e 3	Nível muito bom

Fonte: Elaborada pelo autor (2015).

Tabela 4 – Níveis de conhecimento de MCE sobre a existência de mecanismos legais de gestão democrática no SME de Coelho Neto, Estado do Maranhão.

Indicadores	Sub-indicadores/ perguntas	Sim	Não	Não sei	Total de respostas	% de respos- tas sim	Níveis: 11
Ind. 1 - Nível de conhe- cimento acerca de mecanis- mos legais e normas na gestão democrá- tica em SME	P1. Conhecimento da existência de lei específica sobre gestão democrática no SME	219	462	119	800	27%	2
	P2. Conhecimento da lei de criação do SME	138	601	61	800	17%	1
	P3. Conhecimento de todos os órgãos constituintes do SME	108	633	59	800	13%	1
	P4. Meios de divulgação de normas e leis educativas e de fácil acesso	106	604	90	800	13%	1
Ind. 2 - Nível de conhe- cimento sobre membros dos órgãos colegiados consti- tuintes no SME	P5.1. Do Conselho FUNDEB	163	637	0	800	20%	1
	P5.2. Conselho da Merenda Escolar CAE	145	635	0	800	18%	1
	P5.3. Conselho Municipal de Educação (CME)	232	568	0	800	29%	2
	P5.4. Conselho de Classe	305	495	0	800	38%	2
	P5.5. Conselho Escolar	486	314	0	800	60%	3
	P5.6. Conselho da Unidade Executora	440	360	0	800	55%	3
	P5.7. Fórum Permanente Municipal de Educação	110	690	0	800	13%	1

Fonte: Elaborada pelo autor (2015).

Acerca dos níveis de conhecimento de MCE e de membros de órgãos colegiados sobre mecanismos de representação e participação social na gestão democrática no SME de Coelho Neto, a Tabela 5 estabelece que o número de participantes que não conhecem as pessoas que lhes representam na composição estrutural por segmentos representativos nos diversos órgãos colegiados dentro do SME é alto. Em consequência, predominam-se os níveis 1 e 2, que são, respectivamente, insuficiente e precário de conhecimento sobre os mecanismos de representação e participação social na prática de gestão democrática no SME do município de Coelho Neto.

A existência de leis, normas, decretos e portarias sobre criação, regulamentação, nomeação e formas de funcionamento dos órgãos colegiados, verificados em análise documental, confirmam que o SME possui uma estrutura sistêmica legalizada para o desenvolvimento do princípio da gestão democrática. Porém, um dos fatores cruciais para materializar esse tipo de gestão é a divulgação, o acesso a informações que favoreçam o desenvolvimento do conhecimento sobre os processos de gestão com caráter democrático. Dos principais mecanismos instrumentais para a possibilidade desse tipo de gestão, destacam-se a aquisição de conhecimentos e a facilidade de informações públicas para a participação com efetividade. Ninguém poderá se manifestar bem sobre algo se não conhecê-lo, *a priori*. Tampouco conseguirá participar de forma autêntica em um processo se não saber como este se procede. Isso é uma realidade ainda muito vivenciada por MCE do SME de Coelho Neto, conforme dados da pesquisa.

Acerca da identificação de níveis de participação social de MCE e de membros de órgãos colegiados em mecanismos de planejamento educacional participativo no SME, no âmbito da municipalidade de Coelho Neto, a partir da elaboração de seu PME, a Tabela 6 mostra que, no processo de construção do PME, não houve uma participação maciça de pessoas sobre as discussões acerca da educação local. Os percentuais confirmam, preponderantemente, um nível precário de participação social de MCE na elaboração do PME. Destarte, caracterizar o planejamento como participativo é auspicioso, posto que um número razoável dos respondentes disse não conhecer o processo nem dele ter participado. Os sujeitos participantes da investigação, inerentes ao processo educacional, são os que, a princípio, deveriam ter, pelo menos, conhecimento da existência desse planejamento. São MCE que, pela importância e magnitude do evento, deveriam saber dele, considerando ser um planejamento educacional de envergadura municipal; portanto, de grande proporção local abrangente.

Tabela 5 – Níveis de conhecimento de MCE sobre mecanismos de representação e participação social na gestão democrática no SME de Coelho Neto, Estado do Maranhão.

Indicadores	Sub-indicadores/ perguntas	Sim	Não	Não sei	Total de respostas	% de respostas sim	Níveis: 11
Ind. 1- O nível de conhecimento sobre o representante dos professores na composição de órgãos colegiados constituintes em SME	P7.1 Do Conselho FUNDEB	95	705	0	800	11,8%	1
	P7.2 Conselho da Merenda Escolar CAE	121	679	0	800	15,12%	1
	P7.3. Conselho Municipal de Educação (CME)	177	623	0	800	22,12%	2
	P7.4. Conselho Escolar	342	458	0	800	42,75%	3
	P7.5. Conselho da Unidade Executora	340	460	0	800	42,5%	3
	P7.6. Fórum Permanente Municipal de Educação	133	667	0	800	16,62%	1
Ind. 2 - O nível de conhecimento sobre o representante dos alunos na composição de órgãos colegiados constituintes em SME	P8.1. Do Conselho FUNDEB	66	734	0	800	8%	1
	P8.2 Conselho da Merenda Escolar CAE	62	738	0	800	7%	1
	P8.3. Conselho Municipal de Educação (CME)	81	719	0	800	10%	1
	P8.4. Conselho Escolar	189	611	0	800	23%	2
	P8.5. Conselho da Unidade Executora	171	629	0	800	21%	2
	P8.6. Fórum Permanente Municipal de Educação	82	718	0	800	10,25%	1
	P8.7. Comitê Gestor /PAR	20	780	0	800	2,5%	1

Ind. 3 - O nível de conhecimento sobre o representante dos pais na composição de órgãos colegiados constituintes em SME	P9.1. Do Conselho FUNDEB	88	700	12	800	11%	1
	P9.2 Conselho da Merenda Escolar CAE	80	710	10	800	10%	1
	P9.3. Conselho Municipal de Educação (CME)	132	650	18	800	16,5%	1
	P9.4. Conselho Escolar	310	477	13	800	38,75%	2
	P9.5. Conselho da Unidade Executora	302	488	10	800	37,75%	2
	P9.6. Fórum Permanente Municipal de Educação	92	673	35	800	11,50%	1
	P9.7. Comitê Gestor/ PAR	50	700	50	800	6,25%	1

Fonte: Elaborada pelo autor (2015).

Ademais, o quantitativo de MCE que foram informados sobre o processo de elaboração do PME, que não conheciam os segmentos de representação civil participantes da elaboração do plano de educação local e que não conheciam os organizadores nem sabiam da participação de sindicatos é bastante considerável, uma vez que mais de 500 pessoas responderam “não”. Mais de 50% das pessoas questionadas não participaram do evento culminante do PME, ou seja, do Fórum Municipal de Educação, evento em que as metas e estratégias do plano foram apresentadas e postas em discussão.

Das características principais de um PME, destacam-se a participação social e a existência de mecanismos de informação eficientes, sendo, minimamente, a forma imprescindível para a possibilidade de participação ativa da sociedade no processo de construção coletiva do PME e, conseqüentemente, da educação, o que caracteriza um planejamento efetivamente participativo, e não apenas estratégico.

O Gráfico 1 sumariza os níveis de conhecimento que MCE do SME de Coelho Neto têm sobre a existência e forma de desdobramento de mecanismos legais para o processo de gestão democrática naquele SME. Traz também níveis de participação social desses membros em mecanismos de planejamento educacional participativo no âmbito da elaboração de PME

daquela municipalidade. Em análise, percebe-se a preponderância do nível 1, o que permite interpretar a existência de uma insuficiência de informações/conhecimentos necessários por parte dos MCE, dificultando, assim, uma participação mais profícua nas práticas de gestão educacional participativa. Ainda, verificou-se que o nível de participação social desses membros foi precário durante o processo de construção do PME do SME.

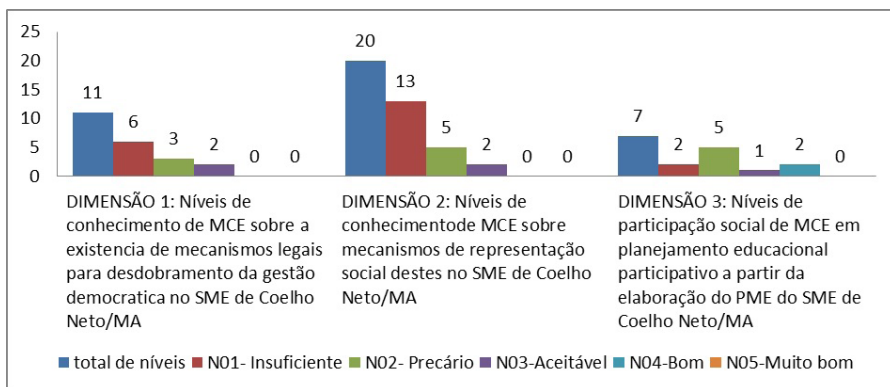
Tabela 6 – Níveis de participação social de MCE e de membros de órgãos colegiados em mecanismos de planejamento educacional participativo no sistema municipal de Ensino de Coelho Neto, Estado do Maranhão, a partir da elaboração de PME.

Indicadores	Sub-indicadores/perguntas	Sim	Não	Não sei	Total de respostas	% de respostas sim	Níveis: 7
Ind. 1 - Nível de participação social em mecanismos de planejamento educacional participativo e elaboração do PME em SME	P11. Ter sido informado/convidado para o processo de elaboração do PME	186	577	37	800	23,25%	2
	P12. Conhecimento sobre quais segmentos/instituições civis participaram do PME	154	592	37	800	19,25%	1
	P13. Conhecimento sobre quem foram os organizadores do PME	164	590	46	800	20,5%	2
	P25. Conhecimento sobre a participação sindical no processo de elaboração do PME	159	508	133	800	19,87%	1
Ind. 2 - Nível de participação social de MCE nas etapas do processo de elaboração do PME do SME de Coelho Neto/MA	P15. Participação no evento culminante do PME	194	577	29	800	24,25%	2
	P16. Participação na discussão e apresentação de metas e estratégias do PME	223	499	78	800	27,87%	2
	P14. Participação social na discussão sobre o diagnóstico da educação para elaboração do PME	190	516	94	800	23,75%	2

Fonte: Elaborada pelo autor (2015).



Gráfico 1 – Distribuição dos níveis de conhecimento e de participação social de MCE sobre mecanismos na gestão democrática no SME de Coelho Neto, Estado do Maranhão, estabelecidos por dimensão.



Fonte: Elaborada pelo autor (2015).

A partir desses resultados, é preponderante a necessidade de se ter um olhar diferencial e mais tangente sobre a realidade da elaboração de SME. Sob esse prisma, destaca-se o que diz Bordignon (2009), quando afirma que o PME é um ótimo instrumento de gestão e que, por ele, pode ser possibilitado melhor exercício da cidadania, uma vez que esta deve estar preconizada nas bases e diretrizes de um sistema municipal de educação. Contudo, uma municipalidade não detentora de seu plano fica à mercê de ações episódicas de governos, que, por serem transitórios, tratam apenas de improvisações. Em suma, acerca dos PME, deve haver a visão destes como planos do Estado sobre as ações educacionais, com caminhos intencionais traçados para a educação e ratados como planejamentos circunstanciais de cada governo, o que faria dos PME um plano apenas estratégico, feito por poucos ou por somente técnicos, sem ampla discussão social.

## Considerações finais

A intenção de determinar níveis de participação social de MCE em práticas de gestão educacional não foi para mensurar a capacidade de participação social destes, mas buscar meios para avaliar o grau de participação

social dos sujeitos partícipes do processo de gestão educacional. O objetivo de estabelecer níveis de participação social de MCE partiu da pretensão de principiar mecanismos para tanto, assim como reconhecer a necessidade de maior dedicação do meio acadêmico para se avançar nessa temática.

Em municipalidades como Coelho Neto, mesmo possuindo normas sobre criação e funcionamento de órgãos colegiados, e também importantes mecanismos para o desenvolvimento das práticas de gestão democrática, não há, sem embargo, lei específica que trate sobre o processo e procedimentos de como desenvolver substancialmente uma prática de gestão democrática mais transparente, formalizada e objetiva. Ademais, MCE e membros de órgãos colegiados obtêm informações de forma insuficiente e precária acerca da existência de leis, decretos e notas normativas sobre os mecanismos e instrumentos estruturais que lhe possam melhor nortear e esclarecer as possíveis práticas de gestão educacional local vigente.

Destarte, os níveis de conhecimento/informação de MCE sobre seus representantes legais, como “professores”, “alunos” e “pais”, na composição de órgãos colegiados, foram identificados também como insuficientes e precários, isto é, a maioria dos participantes da pesquisa demonstrou não dispor de informações sobre quem são seus representantes legais e institucionais nos diversos órgãos colegiados na estrutura desse SME.

Da mesma sorte, os níveis de participação social de MCE do município de Coelho Neto, a considerar o planejamento educacional participativo realizado para a elaboração do seu plano decenal, foram precários. O plano constatou-se como um produto de um planejamento de caráter mais estratégico do que participativo, posto não ter havido a ampla discussão com a sociedade e seus diversos segmentos. Os MCE que participaram da discussão do PME informaram que a participação das pessoas envolvidas no evento culminante foi mais passiva que ativa e que elas participaram apenas parcialmente das diversas etapas de elaboração do plano decenal. Isso configura uma forma de participação social caracterizada pelo se “fazer presente e assistir ao que será aprovado”, sem, todavia, atuar ativamente no processo.

A democracia pressupõe formas de participação que vão além destas. É crucial entender que a participação que caracteriza a democracia não é aquela em que consiste apenas estar em locais em que a comunidade é chamada para ver, opinar, sentir-se como participante, mas nada do que se fala ou acorda é cumprido ou, simplesmente, ouvido (BORDENAVE, 1994).

É notório estar atento para os níveis encontrados. Se, por um lado, entende-se o SME de Coelho Neto ser um sistema de ensino instrumentado de mecanismos que nele possibilite o exercício de práticas de gestão democrática, por outro, os níveis encontrados permitem inferências para questionamentos sobre o porquê de suas comunidades escolares não serem conhecedoras de informações sobre o funcionamento, atuação e estruturação de órgãos colegiados dentro desse SME.

Gadotti (2014), ao vislumbrar as formas de participação das comunidades escolares nos mecanismos de gestão educacional, especificou a existência de duas categorias: participação social e participação popular. A primeira, vinculada aos organismos de participação, constituídos por mecanismos legais, é de caráter obrigatório, enquanto que a segunda, ligada aos movimentos sociais de lutas populares em defesa dos direitos e deveres, é a que se dá com mais autonomia, pertença e predisposição por haver mais possibilidade de expressão. É nesse contexto em que reside o limiar da questão. É preciso que os MCE e de membros de órgãos colegiados vislumbrem o reconhecimento de que, em suas funções, a participação de cada um deve ter o caráter popular, e não apenas social, no sentido de obrigatória e institucional. Que vejam essas posições ocupadas dentro dos órgãos colegiados como locais para o desenvolvimento e o aprimoramento de uma consciência cada vez mais participativa e atuante sobre os atos não somente da administração pública, mas em todos os setores da sociedade.

É preciso que compreendam a participação social, “a convocação para assistir, ouvir e dar opinião” (ARAÚJO, 2003, p. 35) não como uma obrigação, mas como porta de esperança para se perceber um futuro promissor de uma sociedade mais participante e consciente da corresponsabilidade de atos de gestão dos seus gestores públicos, inclusive dos atos de gestão educacional.

Recebido em: 16/01/2017

Revisado pelo autor em: 12/04/2017

Aceito para publicação em: 27/04/2017

## Notas

1 Doutor em Educação. Docente da Rede Pública Municipal de Ensino do município de Coelho Neto, Maranhão. E-mail: aelxe2@hotmail.com

## Referências

- ARAÚJO, Alexandre Viana. **Política educacional e participação popular**: um estudo sobre esta relação no município de Camaragibe-PE. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.
- BORDENAVE, Juan Enrique Díaz. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos).
- BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. PA-RECER CNE/CEB 30/2000. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 6 out. 2000. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030\\_00.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2017.
- CARMO, Hermano; FERREIRA, Manuela Malheiro. **Metodologia da investigação**: guia para auto-aprendizagem. Lisboa. Universidade Aberta, 1998.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Capareto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez. 2000.
- DOURADO, Luís Fernandes; COSTA, Messias. **Escolha de dirigentes escolares no Brasil**. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: ANPAE, 1998.
- GADOTTI, Moacir. Gestão Democrática com participação popular no planejamento em na organização da educação nacional. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2., Brasília, 2014. **Artigos...**

Brasília: CONAE, 2014. Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf)>. Acesso em: 25 de abril de 2015.

LÜCK, Heloísa. **Gestão educacional**: uma questão paradigmática. 3. ed. São Paulo: Vozes, 2011.

MORAES, Maria Cândida. **O paradigma educacional emergente**. 16. ed. Campinas. São Paulo: Papirus, 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

SANDER, Benno. Sistemas e anti-sistemas na educação brasileira. **R. Bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 74, n. 177, p. 335-370, maio/ago. 1993.

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.