



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

11235 - Resumo Expandido - Trabalho - 4ª Reunião Científica da ANPEd Norte (2022)

ISSN: 2595-7945

GT 05/GT 11 - Estado e Política Educacional e Políticas de Educação Superior

TENDÊNCIAS ATUAIS DA PESQUISA SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO EDUCACIONAL EM NÍVEL MUNICIPAL NO BRASIL

Raimundo Nonato Gaia Correa - UFPA - Universidade Federal do Pará

Terezinha F.A.Monteiro dos Santos - UFPA - Universidade Federal do Pará

Agência e/ou Instituição Financiadora: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES

TENDÊNCIAS ATUAIS DA PESQUISA SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO EDUCACIONAL EM NÍVEL MUNICIPAL NO BRASIL

Introdução

A democratização da gestão educacional é uma pauta de destaque da sociedade civil organizada, cuja histórica mobilização resultou na introdução da gestão democrática como princípio da educação pública na legislação educacional brasileira pós-1988. Democratizar a gestão da educação, porém, pressupõe a participação da sociedade nesse processo, de modo a assegurar que a classe trabalhadora tenha seu projeto contra-hegemônico expresso nas políticas educacionais.

A efetiva participação da sociedade civil envolve a modificação da tradicional forma de exercício da gestão da educação, em prol do envolvimento – especialmente os segmentos sociais historicamente menos favorecidos – nas tomadas de decisão. Como afirma Pateman (1992, p. 95), a participação “envolve uma modificação em maior ou menor medida, da estrutura de autoridade ortodoxa, a saber, aquela na qual a tomada de decisões é ‘prerrogativa’ da administração, da qual os trabalhadores não participam”.

A possibilidade de participação social na gestão educacional se tornou mais palpável, a partir da reconfiguração da organização político-administrativa do Brasil, pela Constituição Federal de 1988, que concedeu aos municípios autonomia política, administrativa e financeira. Bordignon (2013, p. 39) destaca que “a municipalização é uma estratégia de

descentralização que aumenta as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões de governo e possibilita um controle social mais efetivo”.

Cientes disso, estamos desenvolvendo uma pesquisa, em nível de doutorado acadêmico, que objetiva analisar a participação social na gestão da Rede Pública Municipal de Educação de Cametá (RPME/Cametá), região Nordeste paraense. Esse texto, por sua vez, socializa a revisão sistemática da literatura, uma das etapas dessa pesquisa, que foi levada a efeito para identificarmos as tendências atuais da pesquisa sobre o tema, sendo que os trabalhos selecionados foram importantes para o delineamento da nossa pesquisa, para a identificação dos objetos, a partir dos quais a participação social é estudada, bem como as principais variáveis que norteiam a compreensão do tema.

Método

Este estudo estruturou-se por meio de levantamento bibliográfico, na modalidade revisão sistemática da literatura (RSL) integrativa, “uma forma de pesquisa que utiliza como fonte de dados a literatura sobre determinado tema” (SAMPAIO; MANCINI, 2007, p. 82) e que se caracteriza pelo rigor metodológico, cujos procedimentos são previamente definidos de modo a minimizar os vieses no processo de seleção, avaliação e síntese de publicações científicas.

O protocolo desta RSL constitui-se de 7 etapas, a saber: a) elaboração da questão-problema; b) localização e seleção dos trabalhos sobre o tema, para garantir a solidez da revisão; c) avaliação crítica dos trabalhos recuperados; d) coleta dos dados; e) análise e apresentação dos dados; f) interpretação dos resultados; e g) aprimoramento da revisão. A seguinte questão norteou a revisão sistemática: qual o panorama das pesquisas sobre participação social na gestão educacional em nível municipal no Brasil?

Na 2ª etapa, procedemos à localização e à seleção dos estudos relevantes para a revisão, a partir de cinco passos: a) definição dos diretórios; b) definição dos descritores; c) construção da estratégia de busca; d) delimitação dos cruzamentos; e e) escolha dos critérios de inclusão e exclusão. Os diretórios escolhidos foram o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Portal de Periódicos da CAPES; e (c) a Biblioteca Eletrônica Científica Online (SciELO).

Para o refinamento das buscas, adotamos os seguintes critérios de inclusão: (a) somente artigos, dissertações e teses; (b) trabalhos publicados entre 2014 e 2021 – 2014 foi adotado como “marco temporal” de início da revisão por ser o ano de aprovação do atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), cuja meta 19 trata da gestão democrática da educação; (c) trabalhos disponíveis na íntegra; (d) apenas os gratuitos; (e) apenas os revisados por pares; (f) somente trabalhos da área da educação; (g) estudos que abordassem a gestão de sistemas municipais de educação; (h) o principal descritor (participação) constasse no título

ou nas palavras-chave.

Na 3ª etapa da revisão, procedemos à avaliação dos trabalhos selecionados mediante aplicação de dois testes de relevância constituídos de perguntas formuladas visando o refinamento do conteúdo dos estudos e afirmação de suas validades. O Teste de Relevância I foi aplicado pelo próprio autor, por meio do exame dos títulos e resumos dos trabalhos.

Os estudos aprovados foram então submetidos ao Teste de Relevância II, levado a efeito por dois juízes conhecedores do tema (o autor e um pesquisador do mesmo grupo de pesquisa), e constituído pelas seguintes perguntas – com possibilidade de respostas positivas (SIM) ou negativas (NÃO): o objetivo do artigo tem relação com o tema investigado? O método está descrito com clareza? O resumo contempla todos os elementos necessários? O artigo tem mérito para ser incluído na revisão sistemática? As publicações que não responderam positivamente essas perguntas foram descartadas.

A 4ª etapa focalizou na caracterização dos artigos (ano, local, autores, palavras-chave); dados metodológicos (objetivo, instrumentos de coleta, tipo de pesquisa, procedimentos de análise); e resultados da pesquisa – principais variáveis investigadas. A análise dos dados (5ª etapa) consubstanciou-se na técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011) e, em seguida, procedermos às interpretações dos dados (6ª etapa).

Discussão e resultados

A pesquisa nos diretórios de busca foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2021 e atualizada em julho de 2022. Excluindo-se os textos repetidos e aplicando-se os Testes de Relevância I e II, obtivemos um total de 21 trabalhos recuperados, sendo 11 artigos no Portal de Periódicos da CAPES, 1 artigo na SciELO e 9 trabalhos no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (7 dissertações e 2 teses).

Em termo de distribuição geográfica, o maior volume de publicações do período 2014-2022 concentra-se na região Sudeste, com 12 trabalhos (10 artigos, 1 dissertação e 1 tese), em seguida, aparece o Nordeste, com 5 dissertações, seguido da região Centro-Oeste, com 2 artigos e do Norte, com dois trabalhos (1 tese e 1 artigo), além de uma 1 dissertação no Sul. Cabe observarmos que um dos artigos foi contabilizado para as regiões Sudeste e Centro-Oeste, concomitantemente, por ser fruto de pesquisa que envolveu instituições mineiras e sul-mato-grossense.

O princípio da participação foi abordado, a partir da análise de 5 objetos de estudo distintos, a saber: a) Conselho Municipal de Educação (CME); b) Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS/Fundeb; c) Fórum Municipal de Educação (FME); d) Legislação/políticas de Sistemas Municipais de Educação (SME); e v) Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação (CLC).

Mais da metade dos estudos (f=15) abordou a participação, a partir da análise da

atuação do Conselho Municipal de Educação (CME). Um segundo conjunto de trabalhos (f=03) abrange análises dos princípios de gestão democrática presentes nas legislações educacionais de municípios que institucionalizaram os seus SMEs, bem como do processo de efetivação de tais princípios enquanto prática de gestão na educação municipal.

Destacam-se ainda, em menor frequência, outros objetos de análise do princípio da participação, como a atuação do FME no processo de reelaboração do PME, a atuação dos conselheiros do CACS/Fundeb, e o processo de participação do CLC no acompanhamento das ações do PAR.

As palavras-chave recorrentes foram “participação” (f = 20), “conselho municipal de educação” (f = 15), “gestão democrática” (f=13) e “qualidade” (f=9). Elas evidenciam uma tendência de assunção do CME como principal objeto das pesquisas, que abordam a participação social na gestão educacional municipal, no âmbito das discussões sobre gestão democrática e melhoria da qualidade da educação.

Podemos dizer, ainda, que existe uma ampla predominância de pesquisas empíricas (81%), que todos os estudos se caracterizam como abordagem qualitativa, sendo que as entrevistas semiestruturadas e a pesquisa documental, ou os dois instrumentos combinados (42,9%), se sobressaem como os principais instrumentos de coleta de dados. Apenas 7 trabalhos (33,3%) anunciam o materialismo histórico-dialético como método, ao passo que 12 (57,1%) não explicitam a forma de delineamento da pesquisa.

Identificamos a ocorrência de alguns fenômenos, no âmbito da gestão de sistemas municipais de educação nas cinco regiões brasileiras, que se revelam como importantes variáveis a se considerar no delineamento da nossa pesquisa, que aborda a participação social na gestão da RPME/Cametá.

Um primeiro fenômeno a se destacar é que os representantes da sociedade civil que compõem os órgãos de natureza mediadora e articuladora da relação sociedade-gestão educacional nem sempre têm consciência da função precípua desses colegiados e da sua importância para a democratização da gestão da educação municipal.

Nessa perspectiva, as pesquisas de Garrido et. al. (2018), Figueredo (2020) e Gomes (2021) mostraram que, pelo fato de o CME não compreender claramente seu papel, acaba se restringindo ao cumprimento de atribuições burocráticas como regularização de escolas e autorização de cursos, sendo, então, fundamental que seus conselheiros compreendam os conceitos de gestão democrática, qualidade e participação para referenciar suas ações (RIBEIRO e SILVA, 2018; DIAS, 2018; ALMENARA e SILVA, 2018), o que coloca em pauta a necessidade de formação permanente dos conselheiros.

Ainda nessa linha de análise, Nez, Almeida e Silva (2019) mostraram que o CME não provoca a implementação de políticas educacionais nem a reflexão sobre elas, sendo que em muitos casos o que ocorre é uma pseudoparticipação (BORGES, 2022) e, talvez por isso, sua

atuação não é suficiente para a promoção da gestão democrática da educação municipal (SANTOS; RUEDA, 2018).

Outro fenômeno evidenciado nas pesquisas analisadas é a dependência do CME em relação aos governos municipais (MELO; SANTOS, 2018; ALMENARA; MARTINS; KAYAKI, 2018), que os torna vulneráveis aos interesses do executivo (ARAÚJO, 2018) e meros expectadores das políticas educacionais (SANTOS, 2020). Alguns autores destacam o contexto sociopolítico em que se inserem os órgãos de natureza mediadora e articuladora da relação sociedade-gestão educacional, marcado por uma cultura antidemocrática (RUEDA; SANTOS 2018; ALMENARA; MARTINS; KAYAKI, 2018), de não participação (FIGUEREDO, 2020), que dificulta a participação social na gestão educacional.

Nesse cenário, Castilho (2018) identificou a necessidade de maior e mais efetiva participação social no âmbito do CME, mas Raimann e Ribeiro (2019) constataam que a representatividade social no caso do FME de Goiânia/GO vem decrescendo ao longo dos anos. A pesquisa de Sousa (2019) revelou pouca participação da sociedade civil no Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, que não acompanhou efetivamente as ações do PAR na rede municipal de Natal/RN. Aquino (2019), por sua vez, mostrou que a autonomia restrita e pouca participação dos conselheiros nos CACS-Fundeb têm relação com as práticas de autoritarismo, patrimonialismo e burocratismo de gestores públicos.

Nesse contexto, diversos municípios que institucionalizam seus SMEs não criaram dispositivos legais voltados à ampliação e fortalecimento dos espaços e mecanismos de participação, como destacam Cardozo e Colares (2020). Já no caso de um município paraense, o princípio da gestão democrática foi assegurado na legislação, mas pouco materializado (PAZ, 2015). Por outro lado, Azambuja (2020) mostrou que a efetivação da gestão democrática está diretamente associada à decisão política do gestor, ao processo de autoformação dos sujeitos e à ação/reflexão sobre as práticas educacionais.

Conclusão

Por meio desta revisão sistemática da literatura, identificamos as tendências atuais da pesquisa sobre o tema da participação social na gestão educacional nos municípios brasileiros, entre 2014 e 2022. Seus resultados se revelaram importante referencial para fundamentar o delineamento da pesquisa sobre participação social na gestão da RPME/Cametá, a definição dos objetos a partir dos quais analisaremos o princípio da participação social, bem como as principais variáveis a serem consideradas.

Também revelou possibilidades de se desenvolver novas pesquisas sobre o tema, a partir de algumas constatações: apenas 2 trabalhos foram produzidos no Norte do Brasil, logo é lícito dizer que a Região carece de mais pesquisas sobre o assunto; cada uma das análises partiu de um objeto específico, ficando uma lacuna a ser preenchida por um estudo que se detenha num caso particular de uma rede municipal e leve em todos os seus órgãos colegiados e a legislação pertinente; os trabalhos não envolveram o Conselho Municipal de

Alimentação Escolar e os sindicatos de professores, relevantes para o estudo do tema; apenas duas pesquisas explicitaram o estudo de caso como forma de delineamento, sendo que esse tipo de pesquisa possibilita uma análise aprofundada de uma realidade onde ocorre o fenômeno estudado; apenas um terço das pesquisas pautam-se no método dialético, que é relevante para se analisar o tema em questão, um fenômeno complexo, contraditório e que resguarda vínculos com a totalidade social.

Palavras-chave: Revisão sistemática integrativa. Participação social. Gestão educacional municipal.

Referências

ALMENARA, G. V. R; MARTINS, T. de M; KAYAKI, L. A. N. Conselho municipal de educação de Tapiraí/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.108-119, 2018.

ALMENARA, G. V. R; SILVA, P. R. S. Conselho municipal de educação de Sorocaba/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.7-27, 2018.

AQUINO, J. de S. **Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEB no município de Macau/RN: discutindo a participação dos conselheiros**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2019.

ARAÚJO, C. S. F. **Conselho Municipal de Educação: a participação e o controle social das políticas educacionais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista/BA, 2018.

ATALLAH, A. N.; CASTRO, A. A. Revisão sistemática da literatura e metanálise: a melhor forma de evidência para tomada de decisão em saúde e a maneira mais rápida de atualização terapêutica. In: ATALLAH, A. N.; CASTRO, A. A. **Evidências para melhores decisões clínicas**. São Paulo: Lemos-Editorial, 1998. p. 20-28.

AZAMBUJA, A. B. de. **Processo de gestão da educação no Sistema Municipal de Ensino de Soledade: experiência de democracia de alta intensidade**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. 2 ed. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2013.

BORGES, G. S. **O controle social dos planos municipais de educação: uma análise da participação de Conselhos Municipais de Educação de Goiás no processo de implementação dos PMEs**. 2022. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG, 2022.

CARDOZO, M. J. P. B; COLARES, M. L. I. S. Gestão democrática na mesorregião Oeste

Maranhense: enfoques e destaques nas leis dos Sistemas Municipais de Educação. **Educar em Revista**, [S.l.], fev. 2020. ISSN 1984-0411.

CASTILHO, K. C. de. Conselho municipal de educação de Votorantim/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.41-53, 2018.

DIAS, A. R. M. Conselho municipal de educação de Araçoiaba da Serra/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.133-147, 2018.

FIGUEREDO, E. C. M. **Conselho Municipal de Educação: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço Lumiar/MA**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da UFMA, São Luís/MA, 2020.

GARRIDO, N. de C; SILVEIRA, V. da S; DIAS, I. de C. G; ANGELINI, R. de C. Conselho municipal de educação de Salto de Pirapora/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.120-132, 2018.

GOMES, B. C. F. **Conselho Municipal de Educação na Gestão Educacional do Município de São LUÍS – MA: destaques para a atuação dos/das conselheiros/as**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da UFMA, São Luís/MA, 2021.

MELO, E. P. C. B. N. de; SANTOS, J. M. O. Conselho municipal de educação de Pilar do Sul/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.54-74, 2018.

NEZ, E. de; ALMEIDA, C. B; SILVA, M. R. A. da. Conselho municipal de educação: participação e monitoramento do plano nacional de educação. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. p.44-56, 2019.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 15^a ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, V. O. Institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, Pará. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da UFPA, Belém/PA, 2015.

RAIMANN, E. G; RIBEIRO, L. J. de O. S. O fórum municipal de educação como espaço de representação e participação na elaboração do plano municipal de educação de Goiânia/GO. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. p.78-88, 2019.

RIBEIRO, E. V. de J; SILVA, P. R. S. Conselho municipal de educação de São Miguel Arcanjo/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.90-107, 2018.

RUEDA, J. L; SANTOS, J. M. O. Conselho municipal de educação de Iperó/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.28-40, 2018.

SAMPAIO, R. F; MANCINI, M. C. Estudo de Revisão sistemática: um guia para síntese

criterosa da evidência científica. **Rev. brasileira fisioterapia**, São Carlos, v. 11, n. 1, p. 83-89, jan./fev. 2007.

SANTOS, E. T. S. **O Conselho Municipal de Educação de Uberlândia (2015-2019): participação na democratização do ensino municipal**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFU, Uberlândia/MG, 2020.

SANTOS, J. M. O; RUEDA, J. L. Conselho municipal de educação de Piedade/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.75-89, 2018.

SOUSA, A. H. F. de. **A participação do Comitê Local do Compromisso na Rede Municipal de Ensino de Natal/RN no Plano de Ações Articuladas (2011-2014)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, da UFRN, Natal/RN, 2019.