



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E SOCIAIS APLICADAS
CAMPUS ANTÔNIO MARIZ – CAMPUS VII**

MARYA FLÁVYA ARAÚJO GOMES

**REDES DE POLÍTICAS E GESTÃO PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE DO
SISTEMA EDUCACIONAL DA PARAÍBA A LUZ DA HEURÍSTICA SISTÊMICA
CRÍTICA DE ULRICH.**

Patos

2014

Marya Flávyra Araújo Gomes

**REDES DE POLÍTICAS E GESTÃO PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE DO
SISTEMA EDUCACIONAL DA PARAÍBA A LUZ DA HEURÍSTICA SISTÊMICA
CRÍTICA DE ULRICH.**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Administração da Universidade Estadual da Paraíba como, requisito parcial para obtenção do título de Bacharelado em Administração.

ORIENTADOR: MSC. IGOR MARTINS

Patos

2014

UEPB - SIB - Setorial - Campus VII

G633r Gomes, Marya Flávyra Araújo
Redes de Políticas e Gestão Participativa: uma análise do Sistema Educacional da Paraíba à luz da Heurística Sistemica Crítica de Ulrich [manuscrito] / Marya Flavyra Araujo Gomes. - 2014.

64 p. : il. color.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) - Centro de Ciências Exatas e Sociais Aplicadas, Universidade Estadual da Paraíba, 2014.

"Orientação: Prof. Me. Igor Martins, CCEA".

1. Gestão Participativa. 2. Redes de Políticas. 3. Sistema Educacional. 4. Heurística Sistemica Crítica. I. Título.

21. ed. CDD 371.2

Marya Flávya Araújo Gomes

**REDES DE POLÍTICAS E GESTÃO PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE DO
SISTEMA EDUCACIONAL DA PARAÍBA A LUZ DA HEURÍSTICA
SISTÊMICA CRÍTICA DE ULRICH.**

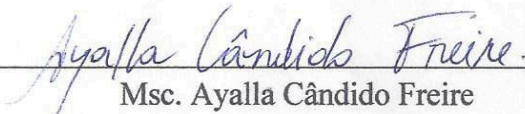
Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado
em Administração da Universidade Estadual da
Paraíba como, requisito parcial para obtenção do
título de Bacharelado em Administração.

Aprovado em: 26/11/2014

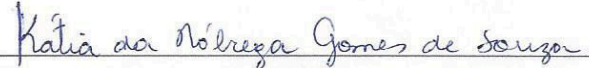
Banca Examinadora


Msc. Igor Martins

Universidade Estadual da Paraíba – UEPB
Orientador


Msc. Ayalla Cândido Freire

Universidade Estadual da Paraíba – UEPB
Avaliador 1


Esp. Katia da Nóbrega Gomes de Souza
Universidade Estadual da Paraíba – UEPB
Avaliador 2

A minha família e amigos de curso, que sempre estiveram comigo nesta árdua batalha, por todo o amor e paciência durante todo o tempo.
DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente quero agradecer a Deus, por sempre ter me dado forças para que ultrapassasse qualquer obstáculo nesta caminhada tão difícil. Das vezes que me sentia sozinha e me carregava no colo.

À minha família, que sempre foi e sempre será o meu alicerce nesta vida, o meu muito obrigada. Por cada palavra de consolo, amor, carinho, companheirismo e pela paciência que sempre foi tão necessária comigo. Em especial ao meu pai Rivaldo e a minha mãe Tereza, pessoas que sempre foram capazes de dar a própria vida para realizar os sonhos dos filhos e aos meus irmãos, Fernanda e Rivaldo que são os meus tesouros, obrigada por tudo.

À minha grande Avó, que hoje se encontra junto ao Pai, que faleceu no decorrer da realização deste trabalho, o meu muito obrigada pelo exemplo de mulher guerreira que fostes para mim.

À Valdy, pelo esforço de entender cada momento de ausência e desespero emocional.

As amigas Bruna Garcia, Lindalva Araújo, Alcilância Freitas, Mayara Araújo e Brenda Garcia que por muito tempo moramos sobre o mesmo teto, obrigada pela generosidade e amizade de cada uma.

À amizade sincera e ao companheirismo de colegas que ao longo desta caminhada se tornaram verdadeiras amigas que irei carregar para o resto da vida, Danielle Figueiredo, Tamires Paula, Thathyanne Fernandes e Paloma Fabyola.

À todos os mestres por toda dedicação para que nos tornássemos grandes profissionais, em especial a Monique Cardoso que me ajudou a dar o primeiro passo para a realização desta pesquisa.

Ao meu orientador Igor Martins por me auxiliar na conclusão de mais uma etapa da minha vida, sem a sua ajuda, esse trabalho não teria sido possível.

À todos os profissionais que ajudaram no alcance dos objetivos desta pesquisa.

À banca examinadora, pela disponibilidade e presteza em estar presente neste momento tão importante e pelas contribuições ofertadas.

E a todos aqueles que se fizeram presente, direta ou indiretamente, nesta fase da minha vida e na conclusão deste sonho.

À vocês, o meu eterno carinho e o meu muito obrigado.

“Só a participação cidadã é capaz de mudar o país”.

Betinho

RESUMO

Nos últimos anos, a discussão sobre a melhoria nos serviços públicos, maior participação da sociedade e a criação de redes de políticas, vem ganhando mais relevância, ao passo que a Administração Gerencial vem se estabelecendo na Administração Pública. A partir da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases para Educação, foi definido que cada Estado ficaria responsável pela organização do seu sistema educacional, com o objetivo de responder com mais eficiência as demandas sociais neste campo tão vital para o cidadão. Nesse sentido, o objetivo da presente pesquisa é observar a existência de uma rede de políticas públicas e gestão participativa, no sistema educacional da Paraíba e como esta rede se configura a luz da Heurística Sistêmica Crítica de Ulrich. A pesquisa trata-se de um estudo de caso. Quanto a sua tipologia, foi classificada como descritiva, e utilizou-se da abordagem qualitativa. Os dados coletados foram provenientes de análise documental, entrevista e observação, realizadas com o Gerente Regional de Educação do município de Patos-PB e a Diretora de uma das escolas contempladas pelo sistema. A análise de resultados foi desenvolvida através da técnica de análise interpretativa do discurso. Eles apontam que apesar do aumento da participação da sociedade no processo de formulação de políticas, esta participação não é garantia de que as demandas dos mesmos sejam atendidas, pois o sistema ainda permite que o poder de decisão seja atrelado a posicionamentos políticos por meio de representantes que tem um maior poder na rede.

Palavras Chave: Gestão Participativa, Redes de Políticas, Sistema Educacional e Heurística Sistêmica Crítica.

ABSTRACT

In recent years, the discussion on improving public services, greater participation of society and the creation of policy networks is gaining more relevance, while the Management Board has established itself in the public service. From the Law No. 9.394 / 96 , the Law of Guidelines and Bases for Education, it was decided that each State would be responsible for the organization of its educational system , in order to respond more effectively to social demands in this field so vital for citizens. In this sense, the aim of this research is to observe the existence of a network of public policies and participatory management in the educational system of Paraíba and how this network is configured to light the Heuristic Systemic Ulrich Critical. The research it is a case study. As its type, was classified as descriptive, and used the qualitative approach. The data collected were from document analysis, interviews and observation, performed with the Regional Manager of the city of Patos- PB Education and the Director of one of the schools covered by the system. The results of analysis was developed through the technique of interpretive discourse analysis. They point out that despite the increased participation of society in the policy process, this participation is ensuring that the demands of these are not met, because the system still allows the power of decision be linked to political positions through representatives which has a greater power in the network .

Keywords: Participatory Management, Policy Networks, Educational System and Heuristic Systemic Review.

LISTAS

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 Considerações delimitadas por Ulrich para explicar os conceitos de crítica, sistêmico e heurística.....	28
Quadro 2 Os quatro aspectos e as três categorias de análise.....	29
Quadro 3 As doze categorias críticas que compõem a heurística.....	31

LISTA DE SIGLAS

SEB _ Sistema Educacional Brasileiro

LDB _ Lei de Diretrizes e Bases para a Educação

MEC _ Ministério da Educação

GP _ Gestão Participativa

HSC _ Heurística Sistêmica Crítica

ONG'S _ Organizações Não Governamentais

PNE _ Plano Nacional de Educação

PEE _ Plano Estadual de Educação

PIBIC _ Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

UEPB _ Universidade Estadual da Paraíba

CEE _ Conselho Estadual de Educação

FEEPb _ Fórum Estadual de Educação da Paraíba

IDEPB _ Índice de Desempenho Educacional da Paraíba

IDEB _ Índice de Desempenho da Educação Básica

FUNDEB _ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

SEE _ Secretaria de Estado da Educação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Contextualização e Problema	13
1.2 Objetivos.....	15
1.3 Objetivo Geral.....	16
1.3.1 Objetivo Específico	16
1.3.2 Justificativa	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 Gestão participativa.....	18
2.2 Políticas públicas.....	20
2.2.1 Políticas educacionais.....	23
2.3 Redes de Políticas	24
3. METODOLOGIA	27
3.1 Tipo de Pesquisa	27
3.2 Identificação e caracterização das técnicas de coleta de dados	28
3.2.1 Sistema de Análise: heurística sistêmica crítica.....	29
3.4 Caracterização dos procedimentos de análise.....	33
4. ANÁLISE DE RESULTADOS.....	35
4.1 Mapeamento da rede e principais atores.....	35
4.2 Respondendo as heurísticas.....	37
4.2.1 Motivação.....	37
4.2.2 Poder.....	41

4.2.3 Conhecimento.....	46
4.2.4 Legitimação.....	49
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS.....	56
APÊNDICE A.....	62

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo realizar o mapeamento do sistema educacional paraibano, identificando os seus principais atores, em termos de como se dá a Gestão Participativa (GP) dentro da rede de formulação e articulação de políticas públicas educacionais no ambiente político e governamental do Estado da Paraíba.

Nos tópicos que se seguem, serão apresentados o contexto no qual se realiza a pesquisa, e o problema proposto. Da mesma forma, serão esclarecidos os objetivos geral e específicos e realizada a justificativa do estudo.

1.1 Contextualização e problema

A Constituição Federal de 1988 deu início ao processo de democratização no Brasil demandando assim uma extensa, nova e profunda interação entre sociedade e Estado. Foi a partir dela que ficaram estabelecidos novos objetivos para a Gestão Pública, por meio de uma maior socialização do poder, visando assim uma maior descentralização política e maior participação social. Portanto, é neste momento que a sociedade aparece como novo elemento político (ANDRADE, 2006).

Mas foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que ocorreu uma maior intensificação na implementação dos planos que visavam transformar a Administração pública nacional burocrática em uma Administração Gerencialista. Essa transformação não pôde se dar apenas em querer estender a competitividade ocorrida no setor privado para o setor público, foi necessário passar a considerar o usuário dos serviços prestados pelo Estado como o “dono” do serviço e não somente como o seu destinatário. Todavia, também foi preciso mudar concomitantemente a mentalidade dos gestores públicos como também a mentalidade do público usuário (BRESSER, 1998; MOREIRA NETO, 1998).

Essa transformação do aparelho do Estado tinha como principal objetivo implementar uma gestão de qualidade aos serviços oferecidos aos cidadãos e que estes pudessem se convencer que poderiam e deviam cobrar prestações de serviços públicos tão bons e eficientes como os cobrados quando se tratava de empresas privadas (MOREIRA NETO, 1998).

Desta forma, as demandas da nova sociedade tem imposto desafios cada vez maiores

para administração pública no que diz respeito à formulação de políticas públicas para áreas essenciais e vitais à população, como também uma melhor qualidade nos serviços prestados pelo Estado. Portanto, serviços ligados somente ao Estado, como saúde, educação e segurança, deixaram de ser exclusividade governamental. A ideia imposta era que estes serviços fossem mais eficientes, na medida em que se tornassem menos burocratizados (AGRIPINO, 2014).

Foi após a Conferência Mundial sobre Educação Para Todos, em Jomtien, em 1990, que o Sistema Educacional Brasileiro (SEB) tomou medidas concretas com vistas às transformações neoliberais. As reformas educativas necessitavam focar na organização financeira, administrativa e pedagógica. Neste panorama, ganha evidência a descentralização de responsabilidades, que tem como o seu marco legal a Lei 9.394/96 de Diretrizes e Bases para Educação (LDB) (MELO, 2010).

A LDB normatizou os princípios e fins da Educação Nacional, bem como os seus responsáveis e por sua vez, os deveres de cada um. A organização da Educação Nacional ficou por responsabilidade da União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, que estes por sua vez deverão organizar os seus respectivos sistemas em regime de colaboração. Assim ficou definido, em linhas gerais, que aos Estados cabiam à organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos dos seus sistemas de ensino, a definição de formas de colaboração na oferta do ensino fundamental e a elaboração e execução de políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação (BRASIL, 2010).

Desse modo, a Paraíba criou o seu sistema, que por sua vez ainda enfrenta muitas dificuldades no setor educacional- como analfabetismo, evasão escolar e distorção idade-série. Entretanto, desde 2007 vem ultrapassando as metas definidas pelo Ministério da Educação (MEC). Porém o Estado ainda se encontra muito a baixo da média nacional. Além disso, em 2010, 45,8% de suas escolas não conseguiram alcançar as metas estabelecidas pelo MEC para aquele período (AGRIPINO, 2012; SILVA, 2011). Portanto, o objetivo do sistema educacional deve estar voltado para superar as dificuldades do setor e assim oferecer uma melhor qualidade dos serviços ao usuário do mesmo.

Isto pode ser feito assim, por meio de uma gestão participativa, de políticas públicas mais abrangentes e com uma rede (sistema) educacional mais integrada. Ocasionalmente assim a necessidade de uma mudança e atualização de processos administrativos da gestão pública e

principalmente, ampliar a capacidade de ação dentro espaço governamental. Por isso é importante discutir sobre novas formas de organização da administração pública (ANDRADE, 2006).

Já no que diz respeito à gestão participativa e redes de políticas públicas, alguns autores (AVRITZER, 1994; 2003; COSTA, 1997; SANTOS, 2002) abordam que quanto maior for a participação dos cidadãos nos processos decisórios e na formulação dos planos e políticas do governo, maior será a probabilidade de atendimento das reivindicações realizadas, e por conseqüência, haveria uma diminuição das desigualdades sociais existentes e diminuiriam a pobreza dos países em desenvolvimento. Portanto, os atores sociais são tidos como pilares da democratização, enquanto o Estado intimida a sociedade civil por meio das suas estratégias mal constituídas (MOURA; SILVA, 2008).

Portanto, uma Administração Pública eficiente e eficaz surge como contribuição maior do controle e da cobrança da sociedade (ABRUCIO, 2007). O governo ao adotar uma gestão participativa, estará assegurando constitucionalmente a participação popular, garantindo assim a democracia, que tem a participação da sociedade direta ou indiretamente na gestão das políticas públicas, como garantia de uma democracia. A educação tem sido cada vez mais refletida, desenhada e realizada de forma democrática, por ser uma das principais políticas sociais públicas. O gerenciamento de forma democrática da população educacional tem, na participação, o seu elemento primordial para sua consolidação enquanto política pública (BRITO; HOLANDA, 2009).

É justamente o Sistema Educacional da Paraíba, bem como a prática de uma gestão participativa e a formação de uma realidade de rede dentro desse mesmo sistema, que será abordado e discutido nesta pesquisa. Desta forma, o presente trabalho tem como foco o Sistema Educacional da Paraíba.

Ademais, o presente trabalho apresenta o seguinte problema: **sob a ótica de redes de políticas e gestão participativa, como é dada a configuração do Sistema Educacional no Estado da Paraíba a luz da Heurística Sistêmica Crítica de Ulrich?**

1.2 Objetivos

Partindo-se do problema elegido para o estudo, a pesquisa apresenta os seguintes objetivos:

1.2.1 Objetivo Geral

- Observar a existência e configuração de uma rede de política pública e gestão participativa no sistema educacional da Paraíba, e analisá-la aplicando a lógica da Heurística Sistêmica Crítica de Ulrich.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Mapear a rede do sistema educacional do Estado da Paraíba;
- Identificar os principais atores da Rede de Políticas de Educação na Paraíba e mostrar as interações determinantes do desenvolvimento do arranjo;
- Demonstrar se essa Rede Política atua sob a perspectiva da heurística sistêmica crítica proposta por Ulrich.

1.3 Justificativa do Estudo

A justificativa desta pesquisa, em relação a sua relevância teórica é enxergada na necessidade de conhecer o Sistema Educacional da Paraíba sob a luz da Heurística Sistêmica Crítica de Ulrich e se este por sua vez consegue envolver a sociedade civil em suas políticas públicas para a educação básica, por meio da gestão participativa (GP), tornando assim a relação entre governo e sociedade muito mais eficiente no alcance das demandas sociais. Ademais, a partir da Constituição de 1988 a Educação passou a ser direito de todos e dever do Estado e da família, sendo incentivada com a coparticipação da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa (BRASIL, 1988, art. 205).

Este trabalho busca observar a existência e a configuração de uma rede política e de gestão participativa no sistema educacional da Paraíba sob a luz da Heurística Sistêmica Crítica (HSC) de Ulrich. Tal temática foi escolhida devido à identificação da autora pelo tema em evidência, por acreditar que seja de alta relevância, pois não há ainda um vasto campo de pesquisa na área de redes de políticas.

No que diz respeito às instituições públicas e aos seus planos e políticas, esse

trabalho traz como fator imprescindível à demonstração das contribuições e influências que um melhor conhecimento do Sistema Educacional da Paraíba pode trazer para uma maior integração e participação da sociedade com o governo, dando um diagnóstico de como os objetivos, propósitos e visões do sistema conseguem ou não, diminuir as discrepâncias do que a sociedade espera do Governo e vice-versa.

O estudo tem ainda o intuito de servir como fonte de pesquisa acadêmica, uma vez que o tema em estudo é de interesse para o meio acadêmico, na elaboração de trabalhos posteriores. Acrescenta-se que o estudo não visa esgotar a investigação sobre o tema, mas sim procura contribuir no sentido de alargar e aprofundar o debate sobre a temática em questão.

2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

2.1 Gestão participativa

Desde as últimas décadas do século passado, o contexto político e social brasileiro, tem sido caracterizado pela mudança no papel do Estado, por meio da universalização do direito a cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas. Nos anos de 1970 e 1980 verificou-se que grande parte das forças políticas e sociais que impulsionaram a redemocratização acreditava em uma concepção democrática muito além do restabelecimento do sistema representativo eleitoral.

O objetivo era alargar a participação de homens e mulheres nas decisões políticas que afetavam suas vidas. Assim este objetivo e desejo passaram a serem legitimados pela Constituição Federal de 1988, tratando-se assim de um novo formato institucional. Nos artigos 204 e 227, a Carta Constitucional assegura a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa, ou seja, nas esferas municipal, estadual e federal. (ANDRADE, 2006; ROCHA, 2009).

A Constituição de 1988 proporcionou uma nova prática na configuração das políticas públicas no Brasil, incluindo novos mecanismos nos processos de tomada de decisões, tendo como consequência assim um regime de ação pública descentralizada, onde são criadas formas inovadoras de interação entre governo e sociedade (ROCHA, 2009).

Desta forma, cidadania, direitos civis, democracia e participação política, direitos políticos e sociais são expressões e conceitos que se inter-relacionam para constituir uma ideia de inclusão direcionada à participação social no governo. Verifica-se então que a essência da democracia é a participação, fazendo-se necessário assim à aquisição de direitos fundamentais, tendo no debate uma forma prioritária de novos canais que levam ao exercício da prática democrática, até mesmo no desenho do processo de elaboração de políticas públicas no Brasil atualmente (GARROSSINI, 2010).

Modesto (2012) ratifica que a participação é a interferência no processo do papel administrativo do Estado, praticada em favor de interesse da coletividade, assim por cidadãos ou representantes de grupos nacionais. Portanto a participação é um dos componentes indispensáveis para a construção da cidadania. Assim o cidadão caracteriza-se como um dos

agentes que atuam no processo decisório, que estabelecem e controlam as decisões.

A gestão participativa, como o próprio nome sugere, compreende aquela em que todos os agentes envolvidos participam do processo decisório, partilhando méritos e responsabilidades. Dentro do processo democrático e descentralizador a gestão participativa propicia igualdade de condições na participação e distribuição equitativa de poder, responsabilidades e benefícios (PARO, 2010).

Para Texeira (2001, p.27) apud Rocha (2009) participação significa,

“fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” “de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferencia-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder.

O mesmo autor ainda aborda que na caracterização da participação política, o elemento poder político, que os diversos atores possuem não se confunde com autoridade, nem com o Estado, mas são relações entre eles, onde os mesmos fazem valer os seus direitos, pretensões, valores, usando os diversos recursos disponibilizados no espaço público, afirmando-se como sujeitos de direitos e deveres.

A participação é considerada como um processo, onde para que se haja a formação de opiniões sobre algum assunto é necessário uma aquisição de informações prévias, completas e compreensíveis. Este processo provoca, ainda, a existência de espaços onde informações possam ser trocadas e confrontadas, tendo como consequência o desenvolvimento de opiniões verdadeiramente coletivas. Entende-se que para que isso ocorra é necessária uma comunicação efetiva, com negociação entre os diversos atores que compõe o sistema. A gestão democrática ou participativa é assim um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública (GARROSSINI, 2010).

A participação dilatada de atores sociais em procedimentos de tomadas de decisões majora a possibilidade de processos inovadores, tornando-os objeto de intensa disputa política por, em geral, abarcarem temáticas ignoradas pelo sistema político, requererem a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente a nível local. Assim, a prática da participação busca ampliar e aprofundar a democracia quer reivindicando a legitimação da democracia participativa quer pressionando as organizações democráticas representativas para torná-las mais inclusivas, ou ainda buscando uma complementaridade dos dois tipos citados anteriormente (MARQUES, 2008).

De acordo com a mesma autora, as experiências de participação resgatam a dimensão pública e cidadã da política, na medida em que há uma mobilização de setores e atores interessados em determinadas políticas públicas. Para que uma participação torne-se eficaz naquilo que se propõe, a sociedade deve passar a tomar decisões com base em informações corretas e concretas. Desta forma, com a sociedade mais consciente do poder que possui o governo se torna apenas um mediador que tem o papel primordial de realizar a execução das leis.

Neste contexto, pode-se entender como gestão participativa da educação, ponto principal desta pesquisa, de acordo com Cury (2002, p.173) “ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência”. A participação constitui temas de estudantes, professores, administradores, supervisores, orientadores e funcionários. Sendo assim, cabe aos administradores educacionais o desafio de descobrir formatos organizacionais que assegurem uma educação participativa voltada para uma construção de uma sociedade igualitária (MOTTA, 2003).

Atualmente, os desencontros educacionais, os seus problemas e suas possíveis soluções têm sido direcionados e tratados como consequência da menor ou maior participação da sociedade local nas políticas públicas educacionais, tentando assim retirar um pouco a responsabilidade política educacional do Estado (FREITAS, 2000).

Desta forma, percebe-se que a participação no processo educacional torna-se condição essencial para uma maior vivência democrática, e para o exercício pleno da cidadania, o que impõe desafios constantes para os responsáveis para os idealizadores de políticas públicas educacionais, comunidades escolares e locais. Os desafios que são encontrados são tão grandes e acontecem tão constantemente, que por vez, corre-se o risco que a participação torne-se mera utopia.

2.2 Políticas públicas

O termo políticas públicas passou a existir como conhecimento e disciplina no meio acadêmico nos Estados Unidos como uma análise sobre as atuações do Estado e suas instituições. Elas surgem na Europa, como uma mudança no então papel dos governos e, percebendo assim o Estado como o principal gerador de políticas públicas (SOUZA, 2006).

A discussão a respeito das políticas públicas tem tomado uma dimensão muito

extensa, haja vista o crescimento do espaço democrático em todas as partes do mundo, a quantidade de arranjos institucionais de governos e devido uma maior conscientização da população em razão dos seus direitos e deveres como cidadãos.

Souza (2006) ratifica que a respeito do conceito de políticas públicas é imprescindível enfatizar que não existe uma única, ou melhor, definição. Mead (1995) define política pública como o campo dentro da política que considera o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um contíguo de ações que irão determinar efeitos específicos. Peters (1986) diz que política pública é a união de atividades dos governos, que agem direta ou indiretamente, e influencia a vida dos cidadãos. Entretanto, a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, as políticas públicas buscam responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Desse modo, Souza define políticas públicas como sendo:

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente), e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

De uma forma mais sucinta, políticas públicas podem ser definida como sendo diretrizes das ações do poder político, por meio da adoção de regras e procedimentos que norteiam as relações entre atores sociais e Estado (BRITO, 2009). Em outras palavras, são nas políticas públicas que os governos traduzem suas intenções em programas e ações, nas quais produzirão resultados ou mudanças esperadas no mundo real.

Com essa perspectiva, os governos podem definir/formular e implementar políticas em diversas áreas de atuação. Todas elas são pensadas após a identificação de um problema e implementadas com o objetivo de minimizar ou extinguir o mesmo, e assim conseguir responder as demandas da sociedade. De acordo com Garrossini (2010) este processo é caracterizado pela formulação de políticas públicas que conglomeram toda a dinâmica de discussão, aprovação e implementação de políticas. Este processo é cíclico, caracterizado por quatro etapas complementares. Este sistema pode ser mais bem visualizado na figura a baixo.

Figura 1 - Processo de formulação de políticas públicas.



Fonte: Garrossini, 2010, p. 99.

A agenda é a etapa em que o Estado irá vincular a sua atenção para determinados assuntos de interesse da sociedade. Aqui haverá a percepção e definição do problema e uma maior movimentação para que este problema faça parte da agenda do Governo. Após esta etapa haverá assim a elaboração das políticas públicas para resolver tal problema indentificado, abrangendo asism coleta, análise e divulgação de informações, elaboração de ações, negociações, concessões e tomadas de decisão. A terceira etapa é a parte mais prática do processo, onde os programas e planos são colocados em ação, tentando assim atender a demanda identificada. E a quarta e última etapa do processo é o de avaliação da política, ou seja, será feita a verificação e avaliação para que se tenha a certeza que tudo ocorreu como planejado, caso isso não tenha ocorrido serão realizados os ajustes necessários e continuado o ciclo (GARROSSINI, 2010).

Desta forma, entende-se que as demandas incluídas na agenda do Governo e assim que fazem parte do processo de formulação de políticas públicas são consideradas demandas urgentes e em grande parte, do interesse de todos. Elas podem estar focadas nas áreas de educação, saúde, habitação, entre outros (AGRIPINO, 2014).

O presente trabalho encontra-se baseado na formulação de políticas públicas

educacionais. A partir de 1988, a preocupação e os esforços investidos em mudanças neste setor para solucionar os seus problemas, nas últimas décadas tomaram uma dimensão muito ampla. Acarretando de tal modo a inserção dos problemas da mesma na agenda de políticas públicas dos governos

2.2.1 Políticas educacionais

O final dos anos de 1980, com a consolidação da Constituição Federal de 1988 e a década de 90, foram marcados por inúmeras reformas educacionais. A década de 1980 é caracterizada como o período de abertura da democracia no Brasil e os anos de 1990 é um cenário cheio de demandas e negociações de direitos sociais (VIANNA; UNBEHAUM, 2004).

A respeito das políticas educacionais, Santos (2012, p. 10) enfatiza que:

As novas políticas educacionais introduzem alterações significativas nos contextos educacionais nos quais são implementadas, uma vez que propõem medidas que enfatizam a “importância” da instituição escolar, procurando a permanência dos estudantes nesta instituição. Ainda que a concepção de educação defendida por estas propostas não apresente alternativas de transformação da sociedade e emancipação das classes populares, observa-se que em sua implementação assumem características diversas, de acordo com as singularidades históricas dos grupos envolvidos com as mesmas.

Nesse sistema, é indispensável à existência de um ambiente próprio do fazer educacional, sendo este ambiente responsável pela articulação de partes distintas de um processo complexo: como alunos, professores, servidores, pais, vizinhança e Estado (enquanto sociedade política que define o sistema através de políticas públicas). Por conseguinte, políticas públicas educacionais expõem respeito às decisões do governo que têm consequências no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem. Tais decisões submergem questões como: contratação de profissionais, formação dos docentes, construção de prédios, valorização profissional, matriz curricular e gestão escolar, entre outros (OLIVEIRA, 2010).

Nesse contexto, é justificada a importância de se analisar um sistema tão complexo como são os sistemas educacionais responsáveis pela elaboração das políticas públicas educacionais, pois estes se constituem uma ação integrada de diversos atores, sejam eles

públicos, diretores de escolas, representantes da sociedade ou a própria sociedade participante.

2.3 Redes de políticas

Ponderando a presente conjuntura mundial, nota-se que a sociedade vive em um mundo no qual as mudanças ocorrem em um ritmo altamente intenso, as novas tecnologias tomam um espaço muito grande no dia a dia social, a todo o momento é chegado um turbilhão de informações e ainda mais, o presente momento é marcado por uma intensa descentralização política, pela valorização das entidades governamentais locais e pelo aumento das demandas sociais, estas por sua vez que na sua grande maioria não são satisfeitas por respostas estatais.

Neste contexto, a população deixa de ser pensada como uma mera receptora de políticas públicas, passando a ocupar, cada vez mais, um papel primordial na articulação, concepção, consolidação e avaliação de políticas públicas que visam o seu bem estar. Diante deste quadro é que aparece a necessidade de se estabelecer uma maior relação entre atores públicos e privados, em uma rede de informação local, em torno de uma política integrada e benéfica a todos.

O termo redes já não é uma novidade, desde as décadas de 1940 e 1950, pois foi utilizado nas Ciências Sociais, em pesquisas onde o objetivo era discutir dependências sociais e analisar e traçar mapas de relações. Mas foi a partir do século XX que o termo passou a ser utilizado juntamente com o processo de formulação de políticas públicas, caracterizando-se como uma análise das redes de políticas públicas (policy network) (SILVA, 2013).

Para vários autores as redes emergem como opções aos desafios da atualidade relacionados ao processo ou ciclo de políticas públicas. Diante disso, o Estado a fim de garantir maior eficiência em seus processos de formulação de políticas, tem buscado a cada dia conseguir articular os interesses da sociedade, sem, entretanto, tornar-se refém dos mesmos, uma vez que o Estado tem ganhado novos contornos, tanto como instância de regulação social ou ator político que atém objetivos para o bem comum. Isso constitui uma nova estruturação das políticas que busca embarcar a complexa relação entre sociedade e Estado na resolução de problemas públicos. Desta forma, novos atores, estes por sua vez não

estatais, passam a fazer parte dos processos de formulação e implementação das políticas públicas (SANTOS, 2002; SILVA, 2013).

Assim, observam-se dois aspectos fundamentais em relação a redes de políticas: o primeiro se refere ao Estado e o segundo a participação e organização da sociedade em relação a políticas públicas. Em relação ao Estado pode-se dizer que o processo de formulação e implementação das políticas públicas, na atual conjuntura, não se caracteriza atividade exclusiva dele. Em relação à sociedade civil, implica reconhecer que houve e continua havendo uma mudança no pensamento da mesma, em relação aos seus direitos e deveres, acarretando assim uma transformação no tecido social (SCHNEIDER, 2005; SANTOS, 2002; SILVA, 2013).

Portanto, diante dessas perspectivas Schneider (2005) caracteriza as redes de políticas públicas como sendo:

Mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados. Para a realização de suas responsabilidades cada vez mais diferenciadas, o Estado é obrigado a adquirir os recursos políticos necessários por meio de um processo de intercâmbio com atores sociais, a deslocar as tarefas para unidades sociais de processamento (auto-regulação setorial parcial ou completa) ou produzir conjuntamente políticas em cooperação com atores sociais por meio de uma divisão do trabalho (SCHNEIDER, 2005, p. 40).

O mesmo autor, ainda considerada que há uma literatura considerável sobre o termo de redes de políticas públicas. Esta permite algumas perspectivas e abordagens gerais a respeito da produção de políticas públicas em democracias modernas. Estas abordagens estão descritas a baixo:

- O ponto mais geral em relação à rede de políticas públicas é que a formulação das políticas não é mais somente atribuição do Estado, mas é resultado de diversos atores distintos. A própria estrutura do Estado é considerada como um sistema de múltiplos atores.
- No processo de formulação e implementação das políticas públicas não estão somente infiltrados atores públicos, mas também atores privados de diversas áreas.
- As relações desses atores devem ser diretas e indiretas, mas consideravelmente duradouras.
- Apesar de haver muitos atores envolvidos no processo, há uma variação de poder e influência entre eles.

- O poder/influência dos atores não é originado somente do status político-institucional formal, mas também por relações informais, como por exemplo: comunicação e troca de recursos.

Sendo assim, o Estado vai alargando as suas relações com a sociedade, não trabalhando mais em setores, em clausuras, e sim com outros parceiros que também visam o bem comum, como algumas instituições privadas, organizações não governamentais (ONG's) e até mesmo a própria sociedade (INOJOSA, 2001).

As redes de políticas são constituídas por uma diversidade de atores, onde os mesmos devem possuir um objetivo comum, que é a formulação e implementação de políticas em algum setor da sociedade capaz assim de satisfazer as suas demandas. Esses atores vivem uma relação de interdependência em uma rede, provocada por uma necessidade de compartilhar recursos e informações. Cada ator de uma rede possui os seus objetivos pessoais, mas a construção de uma rede envolve mais do que isso, requer a construção de um objetivo maior que passa a ser compartilhado (FLEURY, 2005).

O Estado, porém, não se torna refém dentro do processo de formulação de políticas públicas através de rede, nem muito menos se torna fragilizado em sua ação. Isto se refere a um Estado que perdeu suas pretensões de autoritarismo, mas não eliminou o seu papel de formulador e implementador de políticas públicas. Porém, este papel tradicional passa a ser integrado com uma nova maneira de processar as demandas, a partir do momento que atores não estatais são incluídos no processo e passam a ter uma parcela de responsabilidade neste (SANTOS, 2005).

Nesse contexto, ainda deve-se ser muito trabalhado o conceito de redes, agregando assim cada vez mais atores. Não se conclui que este seja apenas um grupo formado para realizar um planejamento e uma avaliação apenas de um assunto, mas trata-se de uma verdadeira rede de compromisso, entre instituições, governos e pessoas que se articulam em torno de uma questão ou necessidade da sociedade.

3 METODOLOGIA

Na compreensão de Gil (2010) a pesquisa é um método racional-sistemático que tem como objetivo principal possibilitar respostas aos problemas que são propostos. Para Oliveira (2006, p. 8), “a pesquisa científica visa contribuir para o conhecimento humano em todos os setores da ciência pura ou aplicada, da matemática ou da agricultura, da tecnologia ou da literatura”.

A metodologia utilizada nesta pesquisa tomou como ponto de partida a configuração do sistema educacional da Paraíba, bem como a utilização da gestão participativa e redes de políticas do mesmo. A partir deste momento, tentou-se achar uma metodologia que pudesse dar conta de observar de forma simples e sistêmica tal rede. Sendo assim, o método que foi encontrado para tal, foi o método sistêmico, sob a luz de uma metodologia específica a Heurística Sistêmica de Ulrich.

3.1 Tipo de Pesquisa

3.1.1 Quanto aos objetivos

Quanto aos fins ou aos objetivos, a pesquisa se classifica como descritiva. Pois ela busca entender adequadamente a natureza de um fenômeno social e o esclarecimento dos dados apresentados. Esta por sua vez, “observa, registra, analisa e correlaciona os fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. Procura descobrir, com a maior precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com os outros, sua natureza e suas características” (CERVO, 2007. p. 61). Portanto, em outras palavras, busca descrever características de um objeto de estudo.

3.1.2 Quanto aos procedimentos de coleta de dados

Quanto aos meios de investigação, utilizou-se do estudo de caso, que conforme Gil (2010, p.37) “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”. Assim, o presente trabalho será um estudo de caso porque irá tratar de um caso específico, mostrando assim a configuração do Sistema Educacional da Paraíba sob a luz da Heurística Sistêmica Crítica de Ulrich e sob os conceitos

de Gestão Participativa e Redes de Políticas.

3.1.3 Tipos de pesquisa quanto à natureza dos dados

Uma pesquisa pode ser classificada, ainda, como quantitativa e qualitativa. No presente estudo, a pesquisa será qualitativa, pois interpretará os fenômenos estudados.

A pesquisa qualitativa envolve o uso de dados qualitativos obtidos em entrevistas, documentos e observações para a compreensão e explicação dos fenômenos. As pesquisas qualitativas podem ser encontradas em muitas disciplinas e campos, usando uma variedade de enfoques, métodos e técnicas (DIAS, 2010. p. 46).

Portanto, a pesquisa é caracterizada qualitativa, quanto à forma de abordagem, pois são levados em consideração fatores relevantes como os sociais, políticos, ideológicos e técnicos que envolvem o sujeito.

3.2 Identificação e caracterização das técnicas de coleta de dados

Para conseguir alcançar os resultados esperados ao longo da pesquisa, fez-se útil as teorias sistêmicas, ao contrário dos tradicionais métodos do pensamento analítico. De acordo com Garrossini (2010, p.24) “o teor do pensamento sistêmico leva em consideração questões que envolvem diversos fatores ou variáveis a partir de padrões organizados de interações”. Sendo assim, são percepções teóricas que procuram explicar fenômenos, situações e entidades que não podem ser totalmente entendido pelo pensamento analítico. De acordo com Kasper (2000, p. 19) o pensamento sistêmico ainda “propõe-se justamente desenvolver uma nova estrutura intelectual que procura descrever a “complexidade organizada” como redes dinâmicas de interações, baseado no conceito de sistema”.

A partir da definição metodológica pelo ponto de vista sistêmico optou-se por uma teoria específica, que conseguisse responder os objetivos propostos neste trabalho. Observado que a teoria sistêmica é um instrumento eficaz e muito importante dentro de sistemas sociais, onde assim existem muitos fatores que influenciam o seu funcionamento, decidiu-se utilizar da Heurística Sistêmica Crítica de Ulrich (HSC) para a obtenção das respostas para o problema de pesquisa.

3.2.1 Sistema de Análise: heurística sistêmica crítica

Os enfoques sistêmicos críticos constituem a tendência mais recente nas ciências da administração. Elas amparam a necessidade da inclusão de conceitos como “conflitos estruturais”, “informação distorcida”, “emancipação”, como modo de ampliar e potencializar o leque de aplicações do Pensamento Sistêmico (KASPER; MIDGLEY apud JANSEN, 2009).

De acordo com Garrossini (2010) na perspectiva do pensamento crítico, há uma distorção sistemática do conhecimento por diversos interesses. Estes por sua vez podem ser, por exemplo, informação, poder e desigualdades materiais. Sendo assim, os modelos sistêmicos que possuem tal perspectiva são indagados a descrever visões e grupos, sobre determinada situação ou problema específico. Conforme as relações entre os atores se modifica, essa perspectiva também pode ser alterada.

Esta aplicação do pensamento sistêmico tem o seu foco principal em planos e projetos em sistemas sociais. Sendo estes últimos, muitas vezes impostos por seus planejadores sociais a pessoas não submergidas diretamente na sua elaboração, mas que enfrentam as suas implicações (KASPER, 2000).

O sistema de análise proposto neste trabalho permite a compreensão das relações entre os atores envolvidos, abrindo as fronteiras para que se discuta o sistema estudado e assim, soluções possam ser propostas para que o mesmo possa vir a melhorar, tornando-se mais eficiente no alcance dos seus objetivos (SOARES, 2012).

Para Ulrich, a Heurística Sistêmica Crítica caracteriza-se por ser:

Uma nova filosofia tanto para o pensamento sistêmico como para a filosofia prática, uma abordagem que almeja ajudar o cientista aplicado quanto a esta tarefa. Não busca provar porque e como a razão prática é possível (...) mas, ao invés disso concentra-se em prover os planejadores bem como os cidadãos afetados com um suporte heurístico necessário para praticar a razão prática, isto é, estar aberto e refletir sobre a definição de problemas ou avaliação de programas sociais (KASPER, 2000, p. 174).

Portanto, a Heurística Sistêmica Crítica busca por sua vez auxiliar os planejadores e cidadãos na elucidação dos problemas ocorridos em sistemas sociais e desta forma, possibilita a eles um pensamento crítico a respeito dos mesmos.

O quadro 1 especifica sucintamente cada um dos termos abordados por Ulrich em sua teoria.

Quadro 1-Conceitos delimitados por Ulrich para explicar os conceitos de crítica, sistêmico e heurística.

- 'Crítica': Uma abordagem crítica requer que os planejadores de sistemas sejam transparentes para com eles próprios e para com os outros quanto ao conteúdo normativo dos pressupostos adotados para a confecção de um plano. Qualquer plano ou projeto de plano deve ser exposto à crítica e não ser apresentado como a única possibilidade científica objetiva (Jackson, 1991 apud Kasper,2000).

- 'Sistêmico', para Ulrich, significa a totalidade das condições relevantes interrelacionadas, das quais dependem os julgamentos teóricos e práticos (essa concepção é derivada da filosofia de Kant). Totalidades, nessa perspectiva, envolvem aspectos metafísicos, éticos, políticos e ideológicos. Qualquer tentativa de compreensão de um 'sistema total' é sempre altamente seletiva em termos dos pressupostos adotados. Dessa forma, as idéias sistêmicas servem para refletir criticamente acerca da falta de compreensão e parcialidade de todos os planos, projetos ou no desenho de modelos de sistemas sociais (Jackson, 1991 apud Kasper,2000).

- 'heurística' é a denominação do processo pelo qual planejadores e cidadãos preocupados podem revelar os problemas que derivam dos pressuposto e verificar sua inevitável parcialidade (Jackson, 1991 apud Kasper,2000).

Fonte: Garrossini, 2010, p. 27.

De forma geral, esta abordagem busca chamar atenção para a condição de vulnerabilidade na sociedade, enfatizando que determinadas vozes e opiniões são ignoradas no processo de planejamento de planos sociais e assim dando mais atenção a opiniões de pessoas mais influentes (KASPER, 2000). Diferente de outras teorias sistêmicas, esta só não busca analisar o sistema fechado, mas também trabalha no sentido de compreender as consequências envolvendo os “afetados” e os “envolvidos”.

De acordo com o mesmo autor, aos envolvidos é dada a oportunidade de participar, ou seja, ter voz e palavra no processo de formação da vontade de cada ator. Neste sentido, os envolvidos tem poder de decisão dentro do processo e do sistema. Os afetados são entendidos de forma estrita. Estes são os atores que devem conviver na realidade social em questão, e desta forma, suportar as consequências dos planejamentos realizados e implementados pelos planejadores, ou seja, os envolvidos.

Portanto, além de compreender a situação e relação entre os envolvidos e afetados no sistema, existem pontos-chaves a serem discutidos. O quadro a baixo apresenta quatro aspectos a serem avaliados.

Quadro 2 - Os quatro aspectos e as três categorias de análise.

CATEGORIAS DE FRONTEIRA	ASPECTOS		
1. Cliente 2. Propósito 3. Medida de melhoria	Motivação	Envolvidos	É o sistema de referência que determina quais observações (fatos) e avaliações (valores) são considerados relevantes quando avaliamos os méritos e deficiências de uma proposição.
4. Responsável pela tomada de decisão 5. Recursos 6. Ambiente de decisão	Poder		
7. Profissional 8. Expertise 9. Garantia	Conhecimento		
10. Testemunha 11. Emancipação 12. Visão de mundo (global?)	Legitimação	Afetados	

Fonte: Ulrich (2002) apud Garrossini (2010, p. 29).

Sendo assim, abaixo será apontado o caminho percorrido para a execução desta pesquisa, desde a elaboração e a operacionalização da entrevista até a coleta, análise e tratamento dos dados.

A obtenção dos dados necessários para a pesquisa foi derivada de um estudo de campo executado através de duas técnicas de coleta de dados, análise documental e a entrevista. A escolha por essas duas técnicas teve como justificativa a possibilidade de permitir a pesquisadora analisar o ambiente onde o estudo se realizou e a possibilidade de enriquecê-lo por meio da liberdade dada aos entrevistados, assim como consentir a pesquisadora abordar os entrevistados de acordo com a necessidade de investigação.

Cervo (2007, p. 51) afirma que “a entrevista não é uma simples conversa. É uma conversa orientada para um objetivo definido: recolher, por meio de interrogatório

informante, dados para a pesquisa”. O objetivo principal é a obtenção de informação, a fim de ajudar a constituição de uma pesquisa rica em conteúdo e análise. Portanto, vale enfatizar que a pesquisa foi realizada com o Gerente da 6^o Região de Ensino no município de Patos (E1) e com uma Diretora de uma das escolas que fazem parte do Sistema Educacional da Paraíba (E2), esta por sua vez também é membro do Sindicato dos Professores do Estado.

Junto com a entrevista, foram realizadas análises documentais. A análise documental foi concretizada com o objetivo de obter maior elucidação sobre elementos presentes na legislação sobre o Sistema Educacional da Paraíba, bem como a utilização da Gestão Participativa e Redes de Políticas na Administração Pública. Desse modo, foram analisados os seguintes documentos: Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, PNE, PEE, PDE e o Relatório Final do Projeto de Pesquisa sobre Políticas Públicas Educacionais na Paraíba (FREIRE, SOUSA, 2014), realizado na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), contemplado pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC),

A HSC consiste em estabelecer uma série de doze questões que analisem as implicações normativas do projeto de sistemas, incluindo a consideração da forma nas quais diferentes partes podem ser afetadas pelos impactos de tal projeto. De acordo com Mejía (2002) apud Soares (2012) esse grupo de perguntas deve ser realizado tanto no modo de como é o sistema, quanto o modo de como deve ser, ou seja, explicando as limitações do plano de um sistema social específico, como para estabelecer propostas alternativas que suponham outros cenários alternativos.

No quadro 3 a seguir encontram-se as doze categorias críticas propostas por Ulrich (2002):

Quadro 3: As doze categorias críticas que compõem a heurística.

1. Quem é o beneficiário (cliente) atual do sistema a ser projetado ou melhorado? (Quem deveria ser?)
2. Qual é o propósito do sistema ou quais as metas que o sistema deve ser capaz de realizar de modo a servir ao beneficiário (cliente)? (Qual deveria ser?)
3. Qual é a medida de sucesso (ou melhoria) do sistema?
4. Quem são os responsáveis pelas decisões, isto é, quem tem o poder de mudar as medidas de performance ou melhorar o sistema?
5. Quais os componentes (recursos e restrições) do sistema que são realmente controladas pelos responsáveis pelas decisões?
6. Quais recursos e condições que são parte do ambiente do sistema, ou seja, não são controlados pelas responsáveis pelas decisões?
7. Quem está realmente envolvido como planejador?
8. Quem está envolvido como especialista e de que tipo é a sua perícia e qual é o seu papel?
9. Como os envolvidos garantem que o seu planejamento terá sucesso?
10. Quem são as testemunhas que representam as preocupações dos cidadãos que serão afetados pelo planejamento do sistema? Quem é ou pode ser afetado sem estar envolvido?
11. Aos cidadãos afetados é dada a oportunidade para emancipar-se dos 'experts' e tomar o seu destino em suas próprias mãos?
12. Que visão de mundo está atualmente suportando o desenho do sistema? É a visão de (alguns dos) envolvidos ou de (alguns dos) afetados?

Fonte: Ulrich (2002) apud Garrossini (2010, p. 30).

Sendo assim, foi a partir dessas doze questões que se constituiu a entrevista semiestruturada realizada com o Gerente Regional de Educação do Estado da Paraíba e a Diretora de uma das escolas contempladas pelo sistema e membro do sindicato dos Professores, a fim de responder ao problema proposto e atingir os objetivos desta pesquisa.

3.4 Caracterização dos procedimentos de análise

O método escolhido para analisar os dados foi o de análise interpretativa das narrativas, podendo se incluir no vasto leque de variações da análise do discurso. Jovchelovitch (2000) afirma que “não há experiência humana que não possa se expressar na forma de uma narrativa”. Os sujeitos sociais promovem através dos seus discursos os seus pontos de vista das dimensões em que se inserem seus grupos, partindo daí os anseios que os fazem lutar por suas ambições dentro de um cenário maior, neste caso a sociedade.

Lakatos e Marconi (2000) afirmam que a análise interpretativa evidencia a atenção aos detalhes dentro do discurso, deixando a palavra em segundo plano e priorizando o

significado do dito, na tentativa de obter respostas para o que se investiga, também procurando ligações entre os dados coletados e as hipóteses da pesquisa. Já a interpretação objetiva ampliar os significados do texto investigado, embrenhando elementos seus com elementos de outras fontes, além de esclarecer as acepções do que se investiga relativamente aos objetivos e aos temas abordados pelo texto.

A operacionalização do trabalho foi iniciada pela transcrição das entrevistas, posteriormente foi realizada uma leitura do material, e sempre que pairou algum ponto gerador de dúvidas, o áudio do material foi consultado novamente. Versões contraditórias, silêncios, hesitações, foram levados em consideração, bem como na retórica ou organização do discurso. Todo o trabalho teve como base de apoio os objetivos traçados pela pesquisa, essencial para a clara definição do objeto refletido nas representações. Os temas emergentes no discurso foram distribuídos em categorias, as pré-estabelecidas e as que afluíram durante o percurso, facilitando as análises. Por fim, o pesquisador de posse das informações, buscando a compreensão utilizou-se da inferência (indução a partir dos fatos), buscando o conhecimento produzido pela interpretação das informações nos discursos dos atores envolvidos, focando as representações sociais e acontecimentos ocorridos dentro da rede educacional da Paraíba. Os resultados foram apresentados a seguir e incluiu a transcrição de trechos do próprio discurso dos entrevistados, que permitiu a elaboração da síntese dos resultados e por fim, das conclusões.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados alcançados com base na interpretação dos dados coletados, por meio do Relatório Parcial do Projeto de Pesquisa sobre Políticas Públicas Educacionais na Paraíba, bem como os dados encontrados nas entrevistas. Com vistas a relacionar os conceitos referentes à rede de política pública educacional e gestão participativa seguindo as dozes perguntas propostas por Ulrich, para assim responder aos objetivos do presente trabalho.

4.1 Mapeamento da rede e principais atores

Para a operacionalização dos dois primeiros objetivos específicos desta pesquisa, foi realizada uma análise documental dos seguintes documentos: Plano Nacional de Educação (PNE); Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); Plano Estadual de Educação da Paraíba (PEE) e o Relatório Parcial do Projeto de Redes de Políticas Públicas (FREIRE; SOUSA, 2014), realizado na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), contemplado pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), bem como a análise interpretativa dos discursos dos atores entrevistados.

Tendo em vista que o estudo procura por uma resposta em relação à configuração do sistema educacional no Estado da Paraíba, bem como o uso da gestão participativa e redes de políticas no mesmo, iniciou-se então a delimitação dos atores pertencentes à organização em questão. Portanto buscou-se realizar um mapeamento dos principais participantes do sistema, ou seja, quem são os envolvidos em sua construção.

Desta forma, foi identificado que os principais atores participantes do sistema, bem como da rede de políticas públicas educacionais do Estado da Paraíba são: Conselho Estadual de Educação (CEE); Secretaria Estadual de Educação; Fórum Estadual de Educação da Paraíba (FEEPB); Conferência Estadual de Educação e a Sociedade Civil.

O primeiro ator da rede é o Conselho Estadual de Educação da Paraíba (CEE/PB), foi criado pela Lei nº 2.864, de 06 de junho de 1962 e atualmente é formado por conselheiros, ou seja, representantes da Secretaria de Educação do Estado, bem como representantes do poder público, de instituições educativas, dos sindicatos e associações de profissionais de educação, da sociedade civil/comunitária, e representantes do alunado contemplados pelo sistema

educacional da Paraíba.

De acordo com o Relatório do Projeto PIBIC (FREIRE, SOUSA, 2014), o CEE tem como principal objetivo, incentivar uma maior participação na construção de políticas educacionais, por meio dos seus conselheiros, estimulando os mesmos para formulação do PEE, em consonância com as diretrizes e metas exibidas pelo PNE e pela legislação e política educacional existente. A fala da Diretora entrevistada confirma a importância do mesmo no sistema.

E2: “[...] o Conselho Estadual de Educação é um órgão deliberativo do sistema educacional, que está representado a sociedade civil organizada e o setor governamental. Este conselho abrange toda a rede, independente de ser pública ou privada. A privada tem que se submeter também, ela não é autônoma não. Ela tem que se submeter também ao sistema organizativo de ensino [...]”

Outro ator importante no cenário educacional da Paraíba é a Secretaria de Educação do Estado (SEE). De acordo com o próprio governo em seu site, a SEE foi criada pelo Decreto Lei N° 798/1946. Atualmente ela é composta por 12 Gerências Executivas, 8 Sub Gerências, 12 Gerências Operacionais, além de 14 Gerências Regionais de Educação. Possui uma rede de ensino com 803 escolas e 33 creches, cerca de 22 mil professores atendendo a aproximadamente 400 mil alunos. Funciona com dois órgãos vinculados: a Fundação Centro Integrado de Apoio às Pessoas com Deficiência e Fundação Casa do Estudante.

Esta SEE tem como desígnio determinar a execução de políticas de governo na educação básica e na educação profissional, visando à melhoria das condições de vida da população. Compete também à SEE adaptar a oferta à demanda por escolaridade básica de forma prioritária e por escolaridade profissional, de acordo com a política governamental, de maneira autônoma ou em cooperação com a União e com os municípios, primando pela qualidade dos resultados.

O FEEP também possui uma grande importância dentro da rede educacional, este por sua vez tem a responsabilidade de formular, acompanhar e realizar a avaliação da política educacional da Paraíba, por meio do PEE. O Fórum é formado por todos os órgãos de educação do Estado, desde o CEE/PB até os diretores das escolas contempladas pelo sistema, bem como a sociedade civil afetada pelas políticas educacionais, buscando organizar estratégias de integração dos diversos atores participantes.

Outro ator participante da rede de políticas educacionais é a Conferência Estadual de

Educação, formada por delegados eleitos em todas as instâncias de representação da educação, como ensino superior, educação básica e da sociedade civil, de várias áreas do Estado. Estes por sua vez, possuem o objetivo de planejar, organizar e coordenar a realização bianual da Conferência Estadual.

No sistema educacional vigente, tendo o foco na sociedade civil, compreende-se que esta por sua vez tem o objetivo de manter a sua participação na execução das atividades do PNE direta ou indiretamente (BRASIL, 2001). Além do mais, bem como atuar em conselhos desde os conselhos escolares até o CEE. Além disso, a sociedade civil tem por responsabilidade o controle destas atividades e o compartilhamento de informações que podem ocasionar o aperfeiçoamento do sistema e das atuais políticas educacionais existentes.

Deste modo, o sistema se delinea desta forma. O ambiente que ele constitui, de acordo com os atores citados e envolvidos no processo, é o de formulação e planejamento de políticas públicas em relação à educação, no âmbito estadual e municipal em consonância com as metas para a educação nacional. Sendo assim, foi delimitado o sistema em relação aos principais atores que influenciam nesta rede. Faz-se necessário uma ressalva explicitando que os atores que delimitam o sistema, foram determinados levando em consideração a documentação verificada e a sua influência no processo de formulação, bem como de gestão participativa na rede de política educacional da PB.

4.2 Respondendo as heurísticas

4.2.1 Motivação

Dentro deste primeiro aspecto buscou-se identificar os motivos que o sistema possui para existir, ou seja, a sua razão de ser e para quem ele existe.

Seguindo os passos para a identificação da motivação, buscou-se identificar primeiramente quem seria o verdadeiro cliente do sistema. De acordo com Ulrich (2002) apud Garrossini (2010) os clientes são aqueles que demandam necessidades dentro do sistema.

E1: “O aluno é o principal beneficiário do sistema. Para que se possam atender as demandas deles, é realizado um melhoramento, principalmente na qualificação dos professores [...]”.

E2: “O verdadeiro cliente do sistema educacional do Estado da Paraíba é a população na faixa etária escolar no ensino básico, onde este compreende o ensino fundamental e o ensino médio [...]”.

Para os entrevistados a população que se encontra na faixa etária escolar do ensino básico é o verdadeiro cliente do sistema educacional em foco, pois é esta organização que idealiza e implementa políticas públicas que devem responder as necessidades dos mesmos, enquanto alunos e cidadãos. Estas políticas devem responder aos anseios e necessidades do alunado, de forma que as suas diferenças sejam todas contempladas.

Xavier (1996) enfatiza que os serviços educacionais devem atender as necessidades dos seus antigos usuários, atuais clientes, por meio de uma precisa conformidade de especificações definidas com respaldo em estudos sobre a satisfação de professores, alunos, pais e sociedade como todo. Desta forma, é compreendido que um sistema educacional só começa a alcançar o seu objetivo a partir do momento que consegue atender as necessidades dos seus clientes.

Seguindo esta linha de pensamento, outro ponto considerado chave para um alcance maior no aspecto motivacional do sistema, de acordo com Ulrich (2002) apud Garrossini (2010) é o propósito do mesmo, ou seja, para que este sistema foi criado. Diante das entrevistas realizadas identificou-se que ocorreu uma contradição a respeito do propósito do sistema educacional, pois nas duas entrevistas este foi expresso de forma diferente.

E2: “[...] todo sistema de ensino tem por objetivo proporcionar a aprendizagem e a formação cidadã, acontecendo da mesma forma no sistema em foco [...]”.

E1: “[...] este sistema possui como finalidade a formação integral e a profissionalização dos professores [...]”.

Diferentemente da Diretora, o Gerente aborda como propósito da rede estudada, a formação do aluno por tempo integral e uma melhor qualificação ou profissionalização dos professores. Desta forma, é nítido que os discursos apontam para a formação e construção de uma melhor sociedade, porém em termos de objetivação, a rede não possui claramente o conceito de propósito formado.

A LDB deixa claro que os sistemas possuem muito mais propósitos do que os entrevistados abordaram. Os Estados e os seus sistemas educacionais são incumbidos de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais; realizar a definição, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, bem como devem assegurar a distribuição

proporcional das responsabilidades; elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes do PNE; autorizar, credenciar e supervisionar, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio (BRASIL, 2010).

Portanto, todos esses objetivos devem estar incumbidos dentro do Sistema Educacional da Paraíba e, por conseguinte, os atores entrevistados deveriam reconhecê-los como propósitos do sistema que pertencem, com o objetivo de melhorar a formulação e planejamento de políticas públicas que pudessem os atingir. Entende-se então, que o sistema não traduz claramente aos seus envolvidos os maiores propósitos que são aqueles que estar normatizados por meio de leis.

Por este prisma, Ulrich (2002) apud Garrossini (2010) diz que para que o sistema seja harmônico ele tem que possuir uma medida de sucesso interna, a julgar pelas consequências do mesmo. Sendo assim, o alcance do sucesso que a rede em foco possui, de acordo com os entrevistados, é a avaliação do Índice de Desempenho Educacional da Paraíba, o IDEPB.

O objetivo principal dos sistemas de avaliação da educação é melhorar a aprendizagem e o ensino praticado pelos os seus responsáveis, bem como conseguir direcionar melhor os investimentos para a educação e realizar um mapeamento da situação do sistema (AGRIPINO, 2014).

O Gerente apenas citou o índice, porém, a diretora o explicou amplamente.

E2: “Nós temos os índices que avaliam o sistema, que a nível estadual é o IDEPB. Este índice avalia o sistema educacional nas séries finais, o 5º ano, 9º ano e no 3º ano. E essa avaliação se dá anualmente, que avalia desde a aprendizagem em si até o sistema de estrutura física, e a compreensão que a gestão tem de uma gestão pública [...] ele não é uma avaliação de cada escola, mas sim uma avaliação de todo sistema [...]”.

De acordo com os relatos da profissional entrevistada, foi possível perceber que o sistema de avaliação da educação no Estado da Paraíba avalia as escolas não apenas pelo o nível de ensino e aprendizagem dos alunos, mas também há uma avaliação dos programas que a escola contempla, bem como a sua estrutura física, reprovação, matrículas e recursos que lhe são fornecidos para um melhor aprendizado do aluno. Entretanto, de acordo com a entrevistada, o IDEPB não se torna eficaz naquilo que se propõe a fazer.

E2: “[...] eu acho que o IDEPB não é um índice confiável. Até porque, por exemplo, a gente conhece diferentes realidades de escola, e uma escola que teve o melhor IDEPB na região, ela não tinha condições de ter, se ele avalia toda uma estrutura da escola, como é que eu estou em uma escola integral, onde eu tenho as salas até climatizadas e eu sei que essa escola teve uma nota inferior a uma escola que nem um prédio tem, onde a mesma funciona em um salão de uma Igreja. Então, eu acredito que alguém respondeu alguma coisa irreal. Que não tem eleição pra diretor, que é um item dentro do IDEPB, que não trabalha o SISMÉDIO que devia estar sendo trabalhado no território nacional todinho, por exemplo, e essa escola não está. Pois esta escola não teve ninguém apto a ser coordenador do SISMÉDIO e essa escola foi o primeiro lugar no IDEPB. Se o que mais pergunta na parte do diretor é estrutura, recursos e financiamento. Enquanto eu estou em uma escola que agora um aluno nosso vai para Porto Alegre classificado nacionalmente para olimpíada de Língua Portuguesa e essa escola está com o IDEPB menor do que o IDEB Nacional. A gente não conhece a forma de correção, que item eles dão mais prioridade do que outro. Não há critérios claros para nós [...]”.

Diante disso, é possível perceber que a divulgação da avaliação realizada pelo IDEPB, que se propõe a traçar uma realidade mais precisa das escolas que fazem parte do sistema estadual de educação, expondo assim as lacunas e os avanços, para que se possam formular políticas públicas que consigam atender as demandas dos clientes, ainda encontra-se preso a interesses políticos e individualistas.

Portanto, nota-se a necessidade de um melhor esclarecimento a respeito dos critérios mais prioritários de avaliação, bem como uma maior fiscalização a respeito destes números divulgados, da avaliação feita e de uma maior conscientização do que seria realmente uma avaliação educacional que trouxesse benefícios a população e não uma realização de uma “maquiagem” numérica, por aqueles que estão diretamente envolvidos no processo.

Após a realização da entrevista a respeito de “COMO É?” o sistema, foi questionado aos entrevistados “COMO DEVERIA SER?” esse aspecto motivacional, realizando assim um refinamento do sistema (Ulrich, 2002 apud Garrossini, 2010).

Em relação ao usuário, atual cliente como consequências da Administração Gerencial, primeiro aspecto a ser questionado nesta fase, os entrevistados confirmaram que a população na faixa etária escolar do ensino básico deve sempre ser o beneficiário do sistema educacional da Paraíba e se for diferente disso, o mesmo estará fugindo dos objetivos que se propõe.

Para um melhor refinamento da rede foi questionado também qual deveria ser o propósito do sistema e mais uma vez os entrevistados confirmaram o propósito atual, conhecido por eles.

E1: “[...] formação integral e melhor profissionalização do professor [...]”.

E2: “[...] todo sistema de ensino tem por objetivo proporcionar a aprendizagem e a formação cidadã, acontecendo da mesma forma no sistema em foco [...]”.

Em relação ao refinamento da medida de sucesso da rede, a diretora entrevistada enfatizou que além de uma maior rigidez no processo de avaliação do IDEPB, o sistema deveria procurar com mais eficiência a garantia que todos os atores envolvidos fossem ouvidos, conseqüentemente participassem da definição e planejamento das políticas de educação, primeiro em âmbito local, pois os principais ambientes que constroem e efetivam a participação social são os conselhos municipais, pois são os que estão mais próximos da sociedade e de suas realidades mais urgentes. De acordo com Salles esses conselhos:

Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos, zelando pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na sua execução (SALLES, 2010, p. 49).

A participação dos atores no processo é um misto de transparência e impessoalidade, autonomia, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Desta forma, o governo se torna apenas um mediador que tem o papel primordial de realizar a execução das leis. Entretanto, a participação não insinua apenas que todas as pessoas opinem a respeito do que se está sendo debatido, mas significa que deve existir algum tipo de organismo de influência sobre o poder (CURY, 2002; MOTTA, 2003).

Portanto, de forma geral, neste aspecto nota-se que deveria haver por meio dos envolvidos no sistema um maior conhecimento das normatizações que envolvem os sistemas educacionais, para que assim as suas ações pudessem atingir de forma mais eficiente as necessidades e demandas do cliente da rede.

4.2.2 Poder

Este aspecto busca identificar quem controla os meios e os recursos dentro do sistema, quem controla as situações e quem é necessário para o sucesso do mesmo (GARROSSINI, 2010).

Sabe-se que quem controla em sua maior parte os sistemas são os gestores,

burocratas e políticos, que sinalizam quais são as políticas que serão implantadas e desenvolvidas em cada uma das instâncias dos entes federados. De forma geral, são eles que irão definir os principais assuntos que deverão ser discutidos em Conferências e Fóruns, bem como devem estar sendo tratado no Plano de Educação de cada Estado. As discussões que passam a ser determinantes para os governantes, por meio de discussões em Conferências, não garantem em nada que todas as políticas serão atendidas e muito menos que estas atendam e estejam de acordo com realidade que ela será desenvolvida.

As políticas educacionais são definidas pelo Ministério de Educação e em acordo com outras instituições gestoras da mesma. Apesar de que a descentralização no Brasil seja uma bandeira nacional e promova assim a delegação de poderes entre os entes federativos, ainda é o Governo Federal, por meio do Conselho Nacional de Educação e Ministério da Educação o grande centralizador das determinações, ou seja, das políticas públicas educacionais no Brasil.

No caso da Educação nos Estados, os Conselhos Estaduais de Educação são uma forma de ouvir a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais do Estado em relação aos temas e demandas sociais do sistema. Além do mais, é por meio da representatividade deles que o cidadão pode participar das definições das políticas e acompanhamento das ações. Mas de acordo com a visão que se tem atualmente, há pouca participação e pouca chance dada a este ator para que ele possa ter acesso direto ou indireto ao processo instituído pelo sistema.

De acordo com o primeiro entrevistado, o Gerente Regional de Educação, quem é o tomador de decisão é a Secretaria Estadual de Educação, juntamente com o Governo do Estado, as Gerências Educacionais e a própria comunidade.

E1:”[...] a própria comunidade tem poder de decisão, através dos conselhos escolares e do orçamento democrático escolar. Os diretores são a voz do povo nos conselhos [...]”.

Para a segunda entrevistada, diretora e participante do sindicato de professores, o verdadeiro tomador de decisão dentro do sistema é o Conselho Estadual de Educação. Todos esses outros atores, que foram citados pelo primeiro entrevistado, possuem o poder de opinar e participar, mas quem realmente pode mudar a medida de sucesso e tomar decisão é o Conselho Estadual.

E2: “[...] o verdadeiro tomador de decisão, que pode mudar a medida de sucesso do sistema é o Conselho Estadual de Educação. É o único tomador de decisão, tudo que vai mudar, até uma disciplina que tem 3 aulas e se quiserem colocar 4, só quem pode fazer isso é o Conselho Estadual de Educação. O órgão deliberativo do sistema educacional é o Conselho Estadual de Educação, que está representado a sociedade civil organizada e o setor governamental. Mas há uma participação muito forte da iniciativa privada, as escolas particulares eles também tem cadeira no Conselho. Nós também temos, a parte dos sindicatos dos professores, também tem 1 membro no Conselho Estadual. Este conselho abrange toda a rede, independente de ser pública ou privada. A privada tem que se submeter também, ela não é autônoma não. Ela tem que se submeter também ao sistema organizativo de ensino [...]”

Desta forma, na fala da diretora, é percebido que há um conflito de interesses dentro do Conselho, o interesse da gestão pública e do outro lado, o interesse da gestão privada.

Porém quando se trata de redes de políticas públicas, o Estado vai estreitando as suas relações com a sociedade, não trabalhando mais em setores, em clausuras, e sim com outros parceiros que também visam o bem comum. Desta mesma forma são os sistemas educacionais, que não se podem dividir os seus partes a procura de um objetivo particular, mas devem-se fazer unir as partes à procura de responder por meio de políticas, as carências dos beneficiários do sistema. Essas partes devem viver juntamente com os seus atores em uma relação de interdependência, provocada pelo alcance de um objetivo maior (INOJOSA, 2001; FLEURY, 2005).

E2: “[...] A gente tinha problemas até esses dias, pois quem presidia o Conselho Estadual, era um cara da iniciativa privada por isso que você via escola funcionando sem registro, ele tratava o sistema educacional como uma “mercearia”. Mas aí a gente teve a eleição de outro membro, eleito na gestão passada, aí deu uma moralizada. Agora quem está dirigindo é uma pessoa com formação na área educacional inclusive com doutorado na área de educação, então se tem uma qualificação melhor do Conselho. Mas quando era aquele povo de, era uma calamidade. Neste tempo a visão que prevalecia era a visão economicista, que escola particular pode funcionar como quiser. Até algumas instituições sofreram penalidades e ficaram sem poder oferecer determinados cursos, pois estavam vendendo certificado. Então, houve uma atuação melhor agora nos últimos 4 anos, barrando esse mercado, que eu diria irresponsável [...]”.

A atitude de troca de poder na rede segue uma tendência já proposta por Aktouf (1996), que sugere a necessidade de uma mudança fundamental de mentalidade tanto dos empresários donos das instituições de ensino quanto das estruturas sindicais tradicionais. Segundo ele, estas novas formas de pensar e agir construiria uma forma de gerir mais inteligente, pois ele acredita que um novo tipo de gestão, renovada, repousa na inteligência do

que passa nas instituições e fora dela, denotando a lógica pública desta rede de educação estudada, que é pensar primeiramente na coletividade em detrimento ao monocentrismo do mercado, a mudança do centro de força é salutar.

Quando se discute políticas públicas de educação, mesmo sob a égide da teoria de redes, que contempla atores sociais tanto do meio público como do privado, é primordial levar em consideração o caráter socioetal, que como muito bem define a autora Paes de Paula (2005), “ênfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo”, neste caso a sociedade. E nesse jogo de poder é necessário colocar sob o centro das decisões aqueles que tomarão partido pela polis, pela plena lógica do favorecimento da coletividade em detrimento ao particular.

Ulrich (2002) apud Garrossini (2010) busca identificar dentro da heurística quais são as condições de planejamento e implementação do sistema que são verdadeiramente controladas pelo tomador de decisão, que neste caso é o Conselho Estadual de Educação.

Nas falas adiante, o gerente e a diretora expõem quais são as condições que podem realmente ser controladas pelo tomador de decisão.

E1: “a execução dos programas de educação. A formação de professores, tudo isso é passível de controle [...]”.

E2: “As condições de planejamento e implementação que podem ser controladas pelo tomador de decisão, o Conselho Estadual, é o gerenciamento das políticas educacionais no aspecto da praticidade e a autorização, pois nenhuma escola deve funcionar sem autorização e o reconhecimento [...]”.

De forma geral, foi possível identificar que as categorias controladas pelo CEE é a execução dos programas de educação, bem como a formação de professores, os projetos, o trabalho das Gerências Regionais, tudo isso se torna passível de controle. Isto corrobora, de certa forma, com o que a LDB define para os sistemas de ensino a cerca do que pode ser controlável por eles. Estes sistemas poderão definir e controlar as normas da gestão participativa do ensino público da educação básica, seguindo os princípios da participação dos profissionais de educação no planejamento do projeto pedagógico das escolas, a participação das comunidades locais em conselhos municipais e controlar os progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares constituintes do sistema (BRASIL, 2010).

Os entrevistados ainda foram questionados a respeito do aspecto de poder, quais eram as condições que não são controladas pelo tomador de decisão. De acordo com os mesmos, o ambiente que não é controlado pelo Conselho Estadual de Educação são os aspectos externos a rede, como drogas e violência, segundo o Gerente Regional. A diretora diz que além dos aspectos externos, o principal aspecto não controlado pelo tomador de decisão da rede são os recursos financeiros destinados aos programas educacionais e escolas contempladas pelo sistema.

E2: “As condições que não são controladas pelo sistema são os recursos financeiros. Hoje o sistema público ele tem o chamado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e tem o Conselho do FUNDEB. O FUNDEB tem o dinheiro dividido da seguinte forma: o fundo ele tem 60% para aplicar na folha de pagamento e 40% para a manutenção do sistema educacional. Então digamos que na Paraíba, o fundo de educação dos impostos destinados ao FUNDEB dê um milhão por mês, então 40% desse um milhão vai para a manutenção do sistema educacional e 60% são para a nossa folha de pagamento. Nesses 40% entra transporte escolar, material, funcionário e em 60% entra os professores, e só entra aqui quem faz parte da rede dentro da escola. Se eu estou na secretaria regional de ensino, eu não estou nos 60%, eu já vou para o outro fundo de participação que não é esse [...]”

Portanto, os recursos financeiros são controlados pelo Conselho Estadual do FUNDEB e não pelo Conselho Estadual de Educação, verdadeiro tomador de decisão da rede. De acordo com a entrevistada esse dinheiro já vem destinado e cai diretamente na conta da escola.

E2: “[...] e esse dinheiro vem destinado já, por exemplo, atleta na escola, então o Fundo Nacional de Desenvolvimento deposita o dinheiro com base no aluno. Ele não financia o atleta, o objetivo é desenvolver a prática esportiva, fazer as competições com vários alunos. Contratar uma pista de atletismo, lanche, fretar um ônibus para levar os alunos para competições. O Estado gasta muito pouco com educação. A verba maior vem do Governo Federal [...] esse conselho fica refém da vontade política. Que já era hora do conselho ter batido em cima do governo. Além disso, melhorar a estrutura das escolas e cobrar isso, se o Conselho chegasse hoje ele tinha que autuar essa escola. O aluno está em tempo integral e a estrutura de banheiro não é adequada para ele tomar banho [...]”.

De acordo com a pesquisa, a maioria dos recursos financeiros destinados para a manutenção da rede de ensino estadual vem do Governo Federal. De uma forma geral, compreende-se então que as instituições públicas de ensino demandam por recursos para as suas estruturas físicas, necessitando assim de um maior investimento do Estado, bem como de

todas as instâncias dos entes federados.

Na tentativa de exemplificar o cenário, pode-se considerar que o dinheiro destinado às escolas não são para o financiamento de atletas, por exemplo, mas para o seu desenvolvimento e não tem como ocorrer um desenvolvimento do mesmo se a unidade de ensino não tem uma pista de atletismo ou ao menos dinheiro para fretar um ônibus para levá-lo a competições, se isso ocorre há uma lacuna aberta no sistema que compromete o objetivo principal do sistema, que é o melhoramento no ensino e na aprendizagem.

Após a visualização atual do segundo aspecto do sistema – o poder – realizou-se o questionamento em direção ao refinamento do sistema em relação a esta categoria.

Quando questionados a respeito de quem deveria ser o verdadeiro tomador de decisão do sistema, os atores entrevistados disseram que manteriam o mesmo em um eventual refinamento da rede. Ou seja, para eles o CEE consegue alcançar o seu objetivo de forma eficiente, mas com algumas ressalvas realizadas pela diretora entrevistada quando interrogada quais condições de planejamento, além das que já são, deveriam ser controladas pelo responsável pelas decisões finais do sistema. Em uma de suas falas, ela enfatiza que deveria haver um maior controle das ações tomadas pela iniciativa privada. Pois segundo ela, eles tratam o sistema educacional como uma “mercearia” e não com a seriedade que lhe é devida.

E2: “[...] e deveria haver um maior controle da iniciativa privada, porque ela acaba vendendo um produto e a gente defende o ensino público de qualidade. Deveria haver então, pelo Conselho Estadual, uma melhor fiscalização da iniciativa privada [...]”.

Portanto, as relações de poder que submergem o sistema educacional da Paraíba, tem um foco maior dentro do próprio CEE.

4.2.3 Conhecimento

Neste ponto são verificados quais são as experiências e os conhecimentos que dão apoio às hipóteses e objetivos do sistema, bem como quais são as especialidades que podem contribuir com informações necessárias para uma rede mais eficiente.

Seguindo a análise da Heurística Sistêmica Crítica, foi questionado aos entrevistados quem realmente está envolvido como planejador dentro da rede. Os dois atores questionados concluíram que quem está envolvido como planejador é a Secretaria de Educação do Estado

junto com o Conselho Estadual de Educação.

E1: “Os planejadores do sistema são a Secretaria do Estado atrelado com Conselho Estadual de Educação. Cabe a eles planejar ações que estão ligadas ao Plano Nacional de Educação (PNE). Passando assim para as Gerências Regionais [...]”.

E2: “Quem realmente está envolvido como planejador é o Conselho Estadual e a sociedade civil por meio dos seus representantes [...]”.

De acordo com a LDB, os sistemas educacionais estaduais são responsáveis pelo planejamento de ações que visem responder as demandas sociais dos seus usuários, corroborando com as diretrizes e metas definidas pelo PNE (BRASIL, 2010). A nível estadual, a Paraíba possui o seu Plano Estadual de Educação, o PEE, que já é uma resposta a incumbência dada pela LDB. Este plano parte da realidade do Estado para que em consonância com o PNE, possa projetar objetivos e metas para o decênio.

Portanto, é possível perceber que apesar da sociedade civil poder participar e reivindicar as suas exigências, o planejamento parte mesmo de órgãos deliberativos constituintes do sistema, ou seja, participar apenas não significa que as demandas serão atendidas.

Adiante e a respeito do aspecto do conhecimento foi indagado ainda quem estaria pertencendo à rede na categoria de especialista, de que tipo seria essa especialidade e que papel verdadeiramente desempenha dentro do sistema. O Gerente Regional informou que as Gerências e o núcleo de apoio pedagógico são atualmente os especialistas da rede. Porém, segundo a diretora, os professores são os especialistas dentro do sistema, pois os pedagogos com especialização nos três ramos da pedagogia que deveriam ser considerados especialistas dentro do sistema, não existem em toda a rede educacional na Paraíba.

E2: “[...] como especialistas na rede a gente tem professores, com esta formação em desvio de função, nós não tivemos do ano de 88, nenhum concurso para especialista. Então a rede está prejudicada por falta desse especialista e escola nenhuma funciona bem sem especialista. A própria secretaria de educação, a maioria das pessoas que estão conduzindo os programas não são especialistas. É como se me colocassem para coordenar um projeto chamado ACELERA, eu ia ganhar o dinheiro e enrolar. Porque eu não sei, não estudei pedagogia. Eu tenho um conhecimento da minha área de educação, mas da pedagogia eu não. Então o Estado não dá essa prioridade para o concurso de especialistas. Nós temos aqui na escola, mas nós temos porque nós desviamos função [...]”.

Conforme exposto pela profissional entrevistada, os envolvidos que deveriam atuar

como especialistas dentro do sistema simplesmente não existem, pois desde o ano de 1988 que não são realizados concursos públicos para tal cargo no Estado.

E2: “[...] é uma quebra em toda rede. É a mesma coisa minha filha, de você entrar na sala de cirurgia com o cirurgião e não ter o anestesista, você não se opera. Se não chegar a enfermeira você não se opera, então é a mesma engrenagem na educação. Um não substitui o outro. Sempre vai ter uma falha e sobrecarrega o professor [...] Os poucos pedagogos especialistas que existem são em desvio de função. A própria Gerência de Ensino de Patos não tem nenhum especialista. Quem deveria ser esse especialista realmente são esses pedagogos especialidade em orientação e em supervisão, o psicólogo educacional e assistente social. Quando não existem esse profissional aí é onde o professor se tora, que tem que ser psicólogo, ele tem que ser assistente social, tem que ser supervisor e tem que ser orientador. E tem que ser na marra, pois se eu não sei lidar com uma situação eu posso cometer erros [...]”

Neste sentido, contempla-se que a LDB coloca aos professores algumas responsabilidades de cunho pedagógico que vão além da sala de aula. Um exemplo disto é quando estes são chamados a compartilhar da gestão das instituições, contribuindo com informações para o planejamento, implementação e avaliação do projeto pedagógico (FELDEN; LIMA; KRAMER; WEYH, 2013). Porém neste aporte legal, os professores são convidados a agirem como mediadores dos processos que buscam a formação da essência cidadã do aluno e não com e em desvio de função, como pedagogo, como ocorre no sistema estudado.

Compreende-se então uma falha em toda rede, pois se o sistema não possui o especialista, os processos e ações podem não chegar a atingir de forma eficaz as demandas dos atores afetados por elas.

Adiante foi questionado onde e como os envolvidos podiam ter a certeza que o que eles planejaram teria sucesso. Desta forma, pode-se perceber que a certeza que é discutida pela HSC não está clara no pensamento dos atores entrevistados, pois o Gerente Regional de educação não soube responder tal questão e a Diretora entrevistada disse em uma de suas falas que o que é implementado passa muito longe daquilo que foi planejado, pois eles planejam e na hora de executar, às vezes, o sistema não possui suporte para o que é planejado.

E2: “[...] a gente sempre diz que pra dar certo falta muita coisa. Falta recurso, falta estrutura, falta política. Por exemplo, então essa questão do aluno em tempo integral é uma bandeira nacional, a formação do professor é outra, o concurso público é outra. A gente tem hoje na Paraíba mais de 50% da rede desfalcada, tem cidade que chega a 100%. A falta de estrutura é muito séria em toda a rede. Hoje você não vive mais sem energia, tudo seu é com energia, até pra “falar” você precisa de energia. Todas as escolas do Estado, são 803, a rede elétrica não comporta a demanda da escola e nem uma escola pode ser climatizada na totalidade, pois tem que trocar a rede elétrica. Eles não possuem nenhuma garantia que o que é planejado irá acontecer da mesma forma. Por exemplo, o Estado comprou ar condicionado para as escolas e estes não podem ser instalados porque a rede elétrica não comporta. Nunca é uma ação planejada e executada da mesma forma. Você não vai reformar sua casa pensando em tudo? Então, mas a escola não é assim. É tudo esfacelado. É falta de gestão! Eu não posso pensar na escola isolada não. Tenho que pensar ela na totalidade [...]”

Quando se trata do refinamento do sistema em relação ao aspecto do conhecimento, os dois atores entrevistados concluíram que o verdadeiro planejador deve continuar sendo o atual, a Secretaria de Educação juntamente com Conselho Estadual de Educação.

A respeito dos especialistas, a entrevistada aborda e explicita com precisão quais deveriam ser os verdadeiros especialistas da rede.

E2: “[...] Quem deveria estar dentro do sistema e trabalhar como especialista seria o pedagogo com habilitação em supervisão e o outro em orientação. Porque a pedagogia tem três ramos, administração, orientação e supervisão. Uma dessas nunca foi exigida em nosso sistema, que é o pedagogo com especialidade em administração, pois sempre foi o orientador e supervisor. Fora eles, o psicólogo e o assistente social também deveriam ser especialistas [...]”.

Por outro lado, o Gerente diz não ver necessidade de um refinamento do sistema nessa parte, pois as pessoas que trabalham como especialistas já contribuem bastante e realizam o seu trabalho com eficiência.

Desta forma, compreende-se que as pessoas que estão na base da rede, ou seja, mais perto dos afetados pelo sistema, conseguem enxergar com mais precisão as consequências advindas do planejamento das ações e perceber assim as discrepâncias, muitas vezes, que há entre o que é planejado e do que é executado dentro das políticas públicas educacionais.

4.2.4 Legitimação

Neste aspecto busca-se entender a específica competência das pessoas envolvidas e afetadas, bem como reconhecer por autêntico um poder.

Para começar a análise do quarto e último aspecto da heurística, legitimação, foi indagado aos atores quem são as testemunhas que representam as preocupações dos cidadãos afetados pelo planejamento do sistema, bem como quem pode ser afetado sem estar envolvido.

O Gerente explica que as pessoas que podem representar as preocupações dos afetados são os diretores das escolas e a própria comunidade escolar. Entretanto, foi verificada a partir da análise documental que as pessoas que estão envolvidas diretamente com o planejamento do sistema não são os diretores e muito menos a comunidade escolar, estes estão envolvidos indiretamente, por meio de Fóruns e Conferências, sendo representados pelos conselheiros pertencentes ao Conselho Estadual de Educação.

Em contrapartida, a Diretora reconhece e indica outros representantes das preocupações dos cidadãos afetados.

E2: “Os representantes dentro do CEE que representam as preocupações dos afetados pelo sistema, ou seja, do aluno e professores são o representante da classe estudantis e os sindicatos [...]”.

Na fala da Diretora também é possível entender que quem pode ser atingido pelas ações planejadas pelo CEE, atreladas ao Plano Nacional de Educação, sem estar envolvido em seu planejamento.

E2: “[...] Quem pode ser afetado sem estar envolvido é a sociedade como um todo, pois quando um sistema não anda bem ele não afeta só uma pessoa individualmente, afeta a sociedade, uma geração, compromete uma história. Você não acha que, por exemplo, se a gente tivesse hoje, como era a doze anos atrás, quando a sociedade não era prioridade, só estava os filhos de alguns, uma geração inteira foi comprometida. Você vê que teve momentos que nós tivemos buscar médicos no exterior. Por que nós tivemos que buscar médicos? Porque pra trás, numa época, todo tempo pra trás não foi obrigatório o ensino e nem foi dado prioridade [...]”.

Isto pode ser explicado pelo que diz Inojosa (2001) a respeito das redes de políticas públicas, quando enfatiza que o Estado não trabalha mais em setores, em clausuras, mas trabalha com outros atores que também fazem provimento de necessidades da sociedade. Portanto, mesmo que um grupo da sociedade civil não participe diretamente do processo, por muitas vezes, terá alguém que o represente no mesmo e assim consequentemente, por meio de ações executadas estes cidadãos serão afetados. Além do mais, tratando-se de educação as consequências podem ser ainda maiores.

Mas adiante foi analisado se os cidadãos afetados podem assim “emancipar-se” dos “*experts*”, bem como tomar o destino em suas próprias mãos. Nesse contexto, o Gerente perguntado sobre o assunto não soube responder a este indagamento. Ao contrário, a Diretora em sua fala expôs que os cidadãos afetados não podem emancipar-se, conseqüentemente não podem tomar o seu destino em suas próprias mãos, porém estes possuem a sua chamada liberdade de expressão, que segundo a entrevistada possibilita que seja dito ou reivindicado pelo menos o desejo dos mesmos.

E2: “[...] não podem emancipar-se, a gente tem a chamada liberdade de expressão. O movimento ele é uma vogal dentro do movimento de educação. As entidades sindicais e estudantis elas participam de todos os eventos de educação. Aí nós vamos para o debate de ideias e a gente tem avançado, o PNE ele é mais nosso do que do governo. Isso foram conferências e mais conferências. Desde o município, do Conselho Municipal, a Conferência Estadual para até chegar a Conferência Nacional [...]”.

Tratando-se de sistema não se pode pensar em divisão ou emancipação, pois todas as partes fazem constituem um todo, que separado não terá nenhuma validade, pois é a soma das partes que possibilitam uma maior eficácia no alcance dos objetivos (MOTTA e VASCONCELOS, 2006; MAXIMIANO, 2008).

A última análise referente à parte de legitimação da HSC questiona a visão de mundo que o sistema possui. Esta visão de mundo é referente à visão geral do sistema, bem como se as políticas públicas são verdadeiramente planejadas para o cidadão ou em prol dos envolvidos e não afetados pela rede.

Ao ser questionado neste ponto, o Gerente explicou que o sistema tem a visão do alunado, buscando assim responder aos seus anseios e necessidades. Em contrapartida, a Diretora em sua fala deixa claro, na sua visão de afetada do sistema, que não concorda com este pensamento.

E2: “[...] Como eu não sou parte formativa do Conselho, pra mim é complicado concordar com essa mentira que o sistema tem a visão do cidadão. A minha opinião é que nós, do movimento dos professores, temos uma visão que o sistema tem que formar cidadãos. Para que ele possa agir em defesa da sociedade. Na minha visão de um dos afetados, o sistema educacional não tem a nossa visão. O Nacional sim, porque todas as políticas que estão em desenvolvimento no Ministério de Educação passaram pelos movimentos dos professores. Não tem nenhuma política educacional hoje que não tenha passado por nossas pautas. É tanto que a maioria dos membros do Conselho Nacional de Educação é da nossa entidade. Em relação a Estado, o pouco que tem de Educação não tem nem do prédio da própria secretaria [...]”.

A perspectiva de estar fora da construção da visão geral do sistema denota uma ruptura epistemológica da própria lógica de redes, como Fleury (2005) coloca: a construção de uma rede envolve mais do que meras decisões, ou seja, requer a construção de um objetivo maior que passa a ser um valor compartilhado, de um conjunto de ideais com uma mesma objetivação, para além das metas particulares que permanecem. Assim, com uma parte importante desta rede se sentindo excluída do processo, alguns valores e relações devem ser pelo menos indagadas e repensadas.

Em seguida, foi realizada a análise e o refinamento do sistema em termos de legitimação, segundo a Heurística Sistêmica Crítica.

A respeito dos dois primeiros questionamentos, os dois entrevistados não veem a necessidade de mudança. Entretanto, segundo a Diretora a visão de mundo do sistema deve sofrer mudanças. A Diretora explica que para ela o sistema deveria redirecionar melhor a sua visão para as necessidades dos afetados da rede. Na fala a baixo ela deixa claro este pensamento.

E2: “[...] deveria ter a visão dos afetados, mas como eles são os menos frágeis, né? Aliás, esse mais frágil do sistema que é o cliente, ele nunca tem um poder reivindicatório, dificilmente ele tem, por mais que se deseje [...]”.

Para Giron (2008) a necessidade de mudar a visão dos sistemas que formula políticas públicas se torna urgente em uma Administração Gerencial.

Investir numa educação que se alinhe com os interesses e os projetos da sociedade como um todo, que promova o desenvolvimento de sujeitos com capacidade de analisar criticamente a realidade e transformá-la (de forma a garantir igualdade social), é urgente, principalmente quando se deseja construir um mundo digno e humano, que privilegie o “ser” em detrimento do “ter”, que promova a solidariedade, a compaixão e o amor incondicional entre todos os povos (GIRON, 2008, p. 25).

Todavia, nota-se também que a necessidade de mudança do pensamento não deve ser apenas do sistema e de seus envolvidos, mas também deve ser dos afetados, para que estes possam compreender o grandioso poder que eles possuem que é o direito a participação e reivindicação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A passagem da Administração Burocrática para uma Administração Gerencial, bem como o processo de descentralização e redemocratização do Estado, trouxe como o centro das atenções a participação cidadã nas políticas públicas, que teve como consequência o surgimento da sociedade civil como um novo elemento no cenário político. Esta por sua vez passando de uma sociedade meramente receptora de serviços, para uma sociedade da informação, buscando e cobrando serviços públicos de qualidade e com mais eficiência.

Neste contexto, o presente trabalho teve como objetivo principal observar a existência e configuração de uma rede de política pública e gestão participativa no sistema educacional da Paraíba a luz da lógica da Heurística Sistêmica Crítica de Ulrich.

Em relação aos resultados obtidos, verificou-se que a descentralização do sistema educacional garantiu um maior espaço para a participação cidadã, mas não ampliou a inserção do cidadão em tal contexto. Pois ficou claro a partir do mapeamento da estrutura organizacional em rede existente no sistema educacional de políticas públicas da Paraíba, um alto grau de concentração de poder nas mãos dos gestores governamentais, abrindo um maior espaço para o cidadão por meio da representatividade no Conselho e não por sua participação direta. Para que isso possa vir a mudar, é necessário que estes cidadãos usuários do sistema, de certa forma, possuam uma certeza de que o que eles discutem nos espaços democráticos será analisado pelos órgãos deliberativos de decisão do sistema e levado em consideração. Se por um lado, o sistema garante o direito de o cidadão participar, por outro lado o mesmo não possui a garantia do poder de decisão.

No que diz respeito à motivação do sistema educacional, verificou-se que o beneficiário cliente da rede é a população na faixa etária escolar do ensino básico, bem como objetivo maior da mesma é proporcionar uma aprendizagem de qualidade a esse usuário. Ficou claro desta forma a necessidade de uma compreensão mais ampla dos propósitos do sistema, bem como uma maior observação das incumbências dadas pela LDB a ele. Além do mais, compreendeu que a medida de sucesso do sistema é manipulada pela vontade política e opiniões individualistas, ou seja, a avaliação realizada pelo IDEPB deveria ter uma maior fiscalização a fim de que mostre a real situação do sistema de educação do Estado. Pois de acordo com a entrevistada, a avaliação não é clara e os critérios não são bem definidos.

Com vista em avaliar as relações de poder dentro da rede estudada, concluiu-se que o

verdadeiro tomador de decisão e planejador no sistema em foco é o Conselho Estadual de Educação. Este por sua vez consegue controlar a realização dos programas e consequentemente ações planejadas. Pôde-se analisar ainda que há, nas relações dentro do CEE, um conflito de interesses por meio das iniciativas públicas e privadas. Observa-se então que é preciso tratar e agir da mesma forma com as duas iniciativas, havendo desta forma uma maior fiscalização das ações realizadas por elas, para que o sistema não perca o seu foco e para que desta forma a educação não seja tratada como uma mercadoria. Ainda ficou claro, a necessidade de um maior investimento financeiro por meio dos entes federados em benefício do sistema educacional, pois se é exigido muito, mas pouquíssimo se é investido.

No que tange ao aspecto do conhecimento, foi possível observar que as instituições de ensino possuem uma grande quebra na sua gestão em consequência da não existência de profissional especializado para ocupar os cargos de especialistas, que são o pedagogo com especialidade em supervisão e orientação. Segundo a diretora, os professores que se tornam a válvula de escape para esse problema. Porém os mesmos não possuem tal especialidade, ficando assim sobrecarregados e a mercê de cometer erros. Compreende-se então o descaso do Governo com este problema, pois desde 1988 não foi realizado concurso público para tal cargo.

A respeito da legitimação do sistema ficou clara a necessidade urgente que os sistemas sociais possuem de mudar a visão de mundo que possuem. A rede em foco possui na visão dos envolvidos a visão dos afetados, mas segundo a Diretora e também afetada pelo sistema, este possui ainda uma visão minimalista da situação educacional do Estado e das necessidades dos seus usuários, pois o há uma lacuna aberta em relação ao que se é planejado e o que se deseja.

Desse modo, pode-se afirmar que se vem buscando uma maior interrelação de atores dentro da rede de políticas educacionais, bem como uma maior atuação da gestão participativa no que tange o cidadão. No entanto, há muito que se aperfeiçoar. Foi possível perceber que é necessária uma melhor gestão dos recursos públicos, pois o que é planejado, às vezes, não chega a ser executado por falta de estrutura. Assim, nota-se que não há uma visão do todo e sim de partes isoladas, pois quando se fala em rede e em sistema analisa-se desde a base, dos afetados, até o topo onde encontra a maioria dos envolvidos e planejadores. Desse modo, percebe-se que a educação é um fenômeno muito abrangente que perpassa a visão dos afetados e dos envolvidos, abarcando assim dimensões subjetivas, e nem sempre mensuráveis.

Portanto, reflete-se sobre a necessidade de uma maior integração dos atores sociais com vista a entender melhor os problemas da educação do Estado em toda a sua abrangência e complexidade.

Em resposta à pesquisa, conclui-se que o sistema educacional da Paraíba, apesar de incentivar a participação cidadã e trabalhar em rede, ainda permite que o poder de decisão do sistema seja atrelado a posicionamentos políticos por meio de representantes que tem um maior poder na rede. Desta forma, vale salientar que apesar da rede ter indícios de atuação em um sistema, na perspectiva da Heurística Sistêmica Crítica de Ulrich, devido a várias lacunas observadas, pode-se afirmar que o modelo não pode ser colocado sob a égide da teoria aqui escolhida.

O estudo apresentou limitações importantes quanto aos atores entrevistados, pois em alguns momentos os mesmos mostraram-se imparciais, dificultando assim um alcance mais detalhado das informações pertinentes à pesquisa. Outro fator limitante para o trabalho foi à complexidade do sistema, tendo em vista a grandiosidade das políticas públicas educacionais envolvendo o Estado.

Em relação a estudos futuros, são inúmeras as possibilidades para novas pesquisas relacionadas ao sistema educacional da Paraíba, desde sua contextualização focando os cidadãos usuários, bem como uma análise do pensamento dos planejadores a respeito do tema. Com o crescimento do interesse por pesquisas que contribuam com a modernização do aparelho do Estado, e a tendência por assuntos que abordam redes de políticas e gestão participativa, o sistema educacional pode ser mais bem compreendido. Sugere-se então a realização de pesquisas com uma análise mais detalhada e criteriosa, partindo assim da escuta de mais atores envolvidos e afetados pelo sistema em foco ou até mesmo, uma pesquisa analisando outros indicadores da rede, como centralidade, densidade, número de relações e intermediação entre os atores, poderia perceber uma perspectiva diferente.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

AGRIPINO, N. E. **Os sistemas de avaliação do ensino básico brasileiro e qualidade na Educação: um estudo de caso no município de Patos-PB.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Centro de Ciências Exatas e Sociais Aplicadas, Universidade Estadual da Paraíba, 2014.

AKTOUF, O. **A administração entre a tradição e a renovação.** São Paulo: Atlas. 1996.

ANDRADE, J. **Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil?.** Gestão & Regionalidade, n. 64, p. 52-66, mai-ago/2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional,** Brasil, 2010. ed. 5. Disponível em:
<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf> Acesso em:
03/06/2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da Educação. **PNE: Plano Nacional de Educação.** 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acessado em: 27/05/2014.

BRESSER – PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do Setor Público: estratégias e estruturas para um novo Estado.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 21-38. 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1524>> Acesso em: 11/10/2014.

BRITO, L.M; HOLANDA, F. C. **Gestão Pública Participativa na Educação**. Pretexto, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 29-48, jan/mar 2009.

CERVO, A. L. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CURY, CARLOS R. J. **Gestão democrática da educação: exigências e desafios**. RBPAAE, v.18, n.2. jul./dez. 2002. Disponível em:
<<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaae/article/view/25486/14810>> Acesso em: 01/10/2014

DIAS, D. S. **Como escrever uma monografia: manual de elaboração com exemplos e exercícios**. São Paulo: Atlas, 2010.

FELDEN, E; LIMA, G; KRAMER, G; WEYH, L. **O pedagogo no contexto contemporâneo**. Revista eletrônica de extensão da URI, v. 9, n. 17, p. 68-82. 2013.

FLEURY, Sonia. **Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública**. Administração em Diálogo, São Paulo, n° 7, p. 77-89. 2005.

FREIRE, A.C; SOUSA, G. M. **Redes de Políticas: uma análise das políticas públicas de educação superior no Estado da Paraíba**. Projeto de Iniciação Científica (PIBIC), Universidade Estadual da Paraíba, 2014.

FREITAS, K. S. **Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar**. Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 47-59, fev./jun. 2000. Disponível em:
<<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1091/992>> Acesso em: 13/10/2014.

GARROSSINI, Daniela Favaro. **As Tecnologias da Informação e Comunicação como vetores catalisadores de participação cidadã na construção de políticas públicas: o caso dos conselhos de saúde brasileiros**. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2010.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo, Atlas, 2010.

GIRON, Graziela R. **Políticas Públicas, Educação e Neoliberalismo: o que isso tem a ver com cidadania?** Revista de Educação PUC-Campinas, Campinas, n. 24, p. 17-26, junho 2008.

INOJOSA, R. M. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade**. Cadernos FUNDAP, n. 22, 2001, p. 102-110.

JANSEN, L. K. C. **Integração do Pensamento Sistêmico em Projetos Seis Sigma**. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

JOVCHELOVITCH, S. **Representações Sociais e Esfera Pública: A Construção Simbólica dos Espaços Públicos no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

KASPER, Humberto. **O Processo de Pensamento Sistêmico: um estudo das principais abordagens a partir de um quadro de referência proposto**. 2000. 380 f. Dissertação (Pós-graduação em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. de A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARQUES, LUCIANA R. **Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação**. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n.102, p. 55-78. jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 11/07/2014

MAXIMIANO, Antônio C. A. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana a digital**. São Paulo: Atlas, 2008.

MELO, Lúcia de Fátima. **Reformas Educacionais e Gestão Democrática no Estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola**, 2010. 357/F. Tese (Doutorada em Educação). Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais. Disponível em:
<http://www.gestrado.org/images/publicacoes/43/Tese_LuciaMelo.PDF> Acesso em: 16/07/2014.

MODESTO, Paulo. **Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2012. Disponível em:
<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19909-19910-1->> Acesso: 13/09/2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Administração Pública Gerencial**. Rev. Direito, v.2, n.4. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em:
<http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdireito1998B/est_adm_inpublica.pdf> Acesso em: 01/10/2014.

MOTTA, F. C. P. **Administração e participação: reflexões para a educação**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.29, n.2, p. 369-373, jul./dez. 2003.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Thomson, 2006.

MOURA, J. T. V; SILVA, M. K. **Atores Sociais em espaços de ampliação da Democracia: As Redes Sociais em perspectiva**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 43-54, ago. 2008.

OLIVEIRA, A. A. N. **Metodologia da pesquisa científica: guia prático para apresentação de trabalhos acadêmicos**. 2. ed. Florianópolis: Visual Books, 2006.

OLIVEIRA, Adão Francisco. **Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática**. In: Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e

políticas”. Org. Adão, F. O; Alex, Pi; George F. Editora PUC Goiás, 2010, páginas 93-99.

PARO, Vitor Henrique. **A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola.** Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n3/v36n3a08>> Acesso em: 09/09/2014.

PAULA, A. P. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

ROCHA, ROBERTO. **A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil.** Revista Pós Ciências Sociais vol. 6, nº11, p. 41-57, 2009.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 110.

SANTOS, MAGDA. **A abordagem das Políticas Públicas Educacionais para além da relação Estado e Sociedade.** IX ANPED SUL – Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 2012. Disponível em:
<<http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2046/147>
> Acesso em: 20/09/2014.

SANTOS, H. **Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas.** Civitas – Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 59-68, jan./jun. 2005.

_____. **Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação da política industrial.** Civitas – Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, ano 02, n. 01, p. 193-210, jun. 2002.

SCHNEIDER, V. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas.** Civitas – Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5. n. 1, jan/jun 2005, p. 29-58.

SILVA, I. C. A. **Política nacional de educação infantil: a participação de atores não estatais na elaboração da política pública.** Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 2013.

SILVA, Cláudia Virgínia A. P. **Descompassos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**, 2011. 102/F. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. Disponível em: <http://bdt.d.biblioteca.ufpb.br/tde_arquivos/12/TDE-2011-10-18T104047Z_1235/Publico/arquivototal.pdf> Acesso em: 19/07/2014

SOARES, MARIANA. C. M. **Pensamento sistêmico e processos: desenvolvimento de um método de análise sistêmica da situação organizacional para orientação de redesenho de processos.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIANNA, C. P; UNBEHAUM, S. **O gênero nas políticas públicas de educação no Brasil: 1988-2002.** Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 121, p. 77-104, jan/abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n121/a05n121.pdf>> Acesso em: 01/11/2014.

XAVIER, Antonio Carlos. **A Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educacionais: custos e benefícios de sua implantação.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000529.pdf> Acessado em: 12/11/2014.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1º PARTE

“COMO É?”

1. Quem é o verdadeiro cliente do sistema?
2. Qual é o verdadeiro propósito do sistema?
3. Qual é, a julgar pelas conseqüências do sistema, sua medida interna de sucesso?
4. Quem é verdadeiramente o tomador de decisão, ou seja, quem pode de fato mudar a medida de sucesso?
5. Que condições de planejamento e implementação bem sucedidas do sistema são verdadeiramente controladas pelo tomador de decisão?
6. Que condições não são controladas pelo tomador de decisão, isto é, o que representa “ambiente” para ele?
7. Quem está verdadeiramente envolvido como planejador?
8. Quem está envolvido como “especialista”, de que tipo é sua especialidade, que papel ele verdadeiramente desempenha?
9. Onde os envolvidos veem a garantia de que o sistema será bem sucedido?
10. Quem dentre as testemunhas envolvidas representa as preocupações dos afetados?
Quem é ou pode ser afetado sem estar envolvido?
11. É dada aos afetados uma oportunidade de se emanciparem dos especialistas e tomar seu destino nas suas próprias mãos?
12. Que visão de mundo é verdadeiramente subjacente ao sistema? É a visão de mundo de um (alguns) dos envolvidos ou de um (alguns) dos afetados?

2º PARTE
“COMO DEVERIA SER?”

1. Quem deveria ser o cliente (beneficiário) do sistema a ser projetado ou melhorado?
2. Qual deveria ser o propósito do sistema, isto é, que metas o sistema deveria ser capaz de alcançar para servir ao cliente?
3. Qual deveria ser a medida de sucesso (ou aperfeiçoamento) do sistema?
4. Quem deveria ser o tomador de decisão, ou seja, ter o poder de mudar a medida de aperfeiçoamento do sistema?
5. Que componentes (recursos e restrições) do sistema deveriam ser controladas pelo tomador de decisão?
6. Que recursos e condições deveriam ser parte do ambiente do sistema, isto é, não deveriam ser controlados pelo tomador de decisão?
7. Quem deveria estar envolvido como projetista do sistema?
8. Que tipo de especialidade deveria fluir no sistema, isto é, o que deveria ser considerado um “especialista” e qual deveria ser o seu papel?
9. Quem deveria ser o garantidor do sistema, isto é, onde o projetista deveria procurar a garantia de que o sistema será implementado e se mostrará bem sucedido, a julgar pela medida de sucesso (ou aperfeiçoamento) do sistema?
10. Quem deveria estar entre as testemunhas representando as preocupações das pessoas que serão ou poderiam ser afetados pelo sistema? Quer dizer, quem dentre os afetados deveria ser envolvido?
11. Em que grau e de que maneira deveria ser dada aos afetados a chance de emancipação das premissas e promessas dos envolvidos?
12. Sobre que visões de mundo dos envolvidos ou afetados o sistema deveria se basear?