

GESTÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BOM JESUS DO GALHO

**Adevair Souza de Oliveira
Carlos Augusto Lima Vaz da Silva
Guilherme José Pereira**

RESUMO: Este artigo avalia a participação popular e democrática na gestão social da política educacional do Conselho Municipal de Educação (CME) de Bom Jesus do Galho (MG). Tendo os dados sido extraídos de documentos providos deste Conselho, identificou-se os mecanismos de composição e participação popular democrática nas reuniões entre os anos de 2018 e 2019. Verificou-se que a participação popular do Conselho é definida por lei Municipal que estabelece sua composição, da qual inclui-se membros indicados da sociedade civil. Conclui-se que a contribuição destes membros representa um avanço, mas identifica-se a necessidade de adoção de instrumentos que incentivem a participação direta do cidadão bonjesuense nas questões afeitas à política pública de educação através do CME.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Social; participação popular; Conselho Municipal de Educação.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira sofreu forte influência do processo de democratização entre os anos 1980 e início da década seguinte, dando origem ao controle social. Nesse período intensificou-se o debate acerca da participação popular na gestão pública, surgindo propostas que visavam não somente permitir essa influência na elaboração das políticas, mas também no momento de sua concretização.

Dessa forma, quando a democracia representativa passa a não refletir os anseios populares, criando-se um vácuo entre representantes e representados, é que os instrumentos da democracia participativa surgem como perspectivas para superação desse problema. A Gestão Social encontra-se inserida nesse debate, “pois vêm indicar uma nova configuração do padrão das relações entre Estado e sociedade como forma de enfrentamento das problemáticas mais contemporâneas (FRANÇA FILHO, 2003)”.

Um instrumento de Gestão Social, com vínculo participativo, é a gestão democrática na educação municipal relacionado com o Conselho Municipal de Educação (CME), mecanismo que “visa possibilitar a participação popular na formulação, avaliação e fiscalização da execução da política educacional no município (GHANEM, 1996)”.

Essa forma de gestão “sugere que, para além do Estado, a gestão das demandas e necessidade do social pode se dar via a própria sociedade, através das suas mais

diversas formas e mecanismos de auto-organização, especialmente o fenômeno associativo” (FRANÇA FILHO, 2003).

Considerando que os Conselhos de políticas públicas, que são garantidos por lei, como é o caso do Conselho Municipal de Educação, ainda que de forma indireta, são responsáveis pela concretização destas políticas, e - ao menos teoricamente -, permitem a participação popular, reverberando o discurso e os anseios de parcela significativa da população, o recorte institucional foi definido nestes Conselhos.

O presente estudo tem por objetivo identificar como ocorre a Gestão Social, democrático-participativa na elaboração e na concretização de política pública, no Conselho Municipal de Educação de Bom Jesus do Galho, pois se considera que esse espaço pode permitir aos cidadãos influenciarem na elaboração, na mobilização, nas deliberações e fiscalização de propostas visando o bem público.

A questão que direciona este estudo é: a Gestão Social, aplicada ao Conselho Municipal de Educação de Bom Jesus do Galho, tem ampliado os espaços de participação democrática na implementação de políticas públicas?

Para tanto, será realizado um procedimento de pesquisa documental que permita identificar como é a composição do Conselho e como ocorre a participação social, permitindo analisar se há efetiva presença da sociedade no que tange à questão democrática-participativa. Assim, pretende-se: 1) compreender a forma como a participação social na gestão das políticas públicas ocorre no mencionado Conselho; 2) assimilar o nível de consolidação da democracia, analisando se os cidadãos participam de forma efetiva no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, a partir do Conselho Municipal de Educação; e, 3) analisar a consolidação da Gestão Social no fortalecimento desse processo democrático, a partir dessa experiência.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Segundo Milani (2008), “desde o início dos anos 1990, a participação social vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais [...] dos processos de deliberação democrática no âmbito local”. Trata-se de uma busca pautada pela eliminação das formas tradicionais de gestão de políticas públicas, orientada pela “adoção de práticas que favoreçam uma maior transparência das informações e maior participação da sociedade no processo decisório” (SILVA; CRUZ; MELO, 2007). Ademais, a CF/88 inova nessa questão, ao determinar que a participação social seja

valorizada “não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal” (BARBOSA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

O incentivo ao controle social,- participação dos cidadãos na concretização de políticas públicas -, no entanto, impõe maior transparência dos atos da Administração Pública. Para Figueiredo e Santos (2013) é esse aumento da transparência que facilita o envolvimento de diferentes classes sociais no acompanhamento da gestão pública. O contrário - a divulgação de informações para grupos restritos -, fere os princípios constitucionais da Administração Pública e promove um ambiente propício para condutas ilegais e corruptas.

Tais questões se corroboram com os dizeres de Carvalho e Santos (2018) para quem:

“as medidas relativas ao controle social das políticas públicas mostram-se um instrumento capaz de ampliar os horizontes dos processos democráticos e de contribuir para redução das desigualdades sociais, de forma substantiva e tornando-se igualitária, promovendo assim o acesso dos cidadãos aos direitos fundamentais”.

Não obstante, se o controle efetivo da Administração Pública reside no controle social, os aspectos relativos à formação cultural e política de nossa sociedade - e se os cidadãos estão preparados para o exercício dessa tarefa -, como indaga Silva (2002), surge como um elemento que não pode ser ignorado nessa análise. Isso porque, não bastaria a criação de espaços para participação popular, se os próprios cidadãos não os utilizam.

A implementação de políticas públicas com base em instrumentos de Gestão Social, adquire maior relevância no campo da educação, em face da incidência do princípio da gestão democrática, que impõe a participação popular na elaboração e concretização dessas políticas. “A participação social tem sido reafirmada no Brasil como um fundamento dos mecanismos institucionais que visam garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais” (BARBOSA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Nessa seara, portanto, nota-se que tal participação se concretiza mediante os Conselhos de Educação, existentes em todos os níveis da estrutura da Administração Pública: Conselho Nacional de Educação (Lei Federal n. 9.131/95), Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (Lei Delegada n. 31/85 e Lei Estadual n. 21.428/14) e

Conselho Municipal de Educação de Bom Jesus do Galho (Lei Municipal 903/99 e Lei Municipal n. 1.257/2018).

Ao intermediarem o diálogo entre Estado e sociedade, esses Conselhos materializam “a democracia participativa na medida em que diferentes segmentos da sociedade civil, não apenas da hierarquia das instâncias do estado [...] nem apenas de professores públicos, fazem parte de sua composição” (CORREA; THUM; ANDRADE, 2008). Essa participação social nos espaços de debate, deliberação e controle das políticas, se institucionaliza em nível federal nos conselhos nacionais das políticas sociais (BARBOSA; JACCOUD; BEGHIN. 2005), replicando-se em outros níveis da Administração.

Essa materialização da democracia participativa e intermediação do diálogo entre Estado e sociedade através dos Conselhos educacionais, pode se dar mediante a participação de representantes da sociedade civil na composição do Conselho ou mediante a participação direta do cidadão em suas reuniões. Mileski (2006) sustenta que em Estado Democrático de Direito a transparência, a participação popular e o controle social estão interligados, pois ele objetiva equalizar os interesses de diversas classes sociais e busca a participação popular como forma de evitar atos extremos do estatismo e do privatismo. E assevera, ainda, a necessidade do desenvolvimento de uma consciência popular como primeira condição para implementação de uma democracia participativa - em que o cidadão passa de um estágio passivo a um estágio ativo -, sendo isso o que possibilita a atuação do controle social. Essa dinâmica pode ser visualizada a partir dos representantes da sociedade civil, haja vista sua participação nas reuniões do Conselho Municipal objeto de estudo.

O Conselho Municipal de Educação (CME) é o órgão do sistema, no plano local, em que se dá a fiscalização e propositura de medidas para melhoria da política pública de educação. Esse órgão atua como receptor das demandas da sociedade quanto a transparência no uso dos recursos e a qualificação dos serviços públicos educacionais.

Sua composição compreende integrantes ligados à estrutura estatal e representantes da sociedade “o que cria a possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações e define as bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder” (TEIXEIRA, 2004, p. 702). Isso o torna representativo entre os habitantes do Município e perante os demais organismos de poder, devendo partilhar

com a população a preocupação com a educação municipal na busca de alternativas para os problemas existentes.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando que os Conselhos de políticas públicas, ainda que de forma indireta, são responsáveis pela concretização destas políticas, e - ao menos teoricamente -, permitem a participação popular, reverberando o discurso e os anseios de parcela significativa da população, o recorte institucional foi definido nestes Conselhos.

O recorte temático ficou estabelecido em um Conselho de Educação – considerando que as diretrizes da Gestão Social na implementação de políticas públicas, ocorrem de maneira mais intensa no campo educacional, sendo inúmeras são as funções desempenhadas pelo Conselho Municipal de Educação, como: consultiva; propositiva; mobilizadora; deliberativa; normativa; e, fiscalizadora.

Já o recorte geográfico ficou limitado ao Município de Bom Jesus do Galho (MG), tanto em razão do grande número de ações realizadas nesse campo – educação - pelo ente municipal, quanto pela responsabilidade deste ente federativo em ações relativas à educação básica. Justifica-se, ainda, em razão do maior acesso e proximidade para obtenção das informações e documentos que orientam a pesquisa.

Por fim, com relação ao recorte temporal, fixa-se o período compreendido entre os anos de 2015 a 2019 – período relacionado às duas últimas gestões deste Conselho.

Visando responder a questão da pesquisa: “Gestão Social, aplicada ao Conselho Municipal de Educação de Bom Jesus do Galho, tem ampliado os espaços de participação democrática na implementação de políticas públicas”, o procedimento da pesquisa compõe-se de coleta e análise de dados por meio de documentos disponíveis em arquivo no Departamento Municipal de Educação de Bom Jesus do Galho (MG), constante dos normativos (lei municipal e Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação), das atas de reunião e listas de presença.

4. RESULTADOS

No plano municipal, conforme estabelece Lei Municipal n. 1.257/2018 do Município de Bom Jesus do Galho, em seu art. 4º, o Conselho Municipal de Educação é composto por 08 (oito) membros titulares representantes do Poder Público e da

sociedade civil, eleitos por seus pares e indicados pelas suas respectivas entidades. São 04 (quatro) os representantes do Poder Público, sendo: 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação; 01 (um) representante do magistério público municipal; 01 (um) representante dos diretores de unidades de educação e ensino da rede pública municipal; e, 01 (um) representante da rede estadual de ensino. São 04 (quatro) os representantes da sociedade civil, sendo: 01 (um) representante de pais de alunos da rede municipal de ensino; 01 (um) representante de Conselho Tutelar; 01 (um) representante de associações comunitárias; e, 01 (um) representante de especialista da educação básica. Na ausência dos titulares, a lei permite que o suplente participe das reuniões na condição de membro (BOM JESUS DO GALHO, 2018).

Em que pese o mencionado Conselho se apresentar como instrumento fortalecedor da democracia, somente com o advento da mencionada legislação (Lei Municipal n. 1.257/2018, revogando a anterior - Lei Municipal n. 903/99) é que se teve a implementação de uma gestão democrática na política pública de educação em âmbito municipal. Entendendo-se como tal, a forma de gestão que conta com a participação dos cidadãos no planejamento e o funcionamento das atividades escolares.

Essa nova legislação decorreu, inclusive, de debates do próprio Conselho Municipal de Educação, como se depreende dos registros da reunião de 03 de Abril de 2017. Esse déficit na gestão democrática da educação municipal foi apontado, inclusive, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no Relatório Final de Auditoria Operacional, relativo à vistoria realizada em 28 de novembro de 2017 (MINAS GERAIS, 2019).

Significa dizer, com a modificação da estrutura promovida com a Lei Municipal n. 1.257/2018, o CME de Bom Jesus do Galho passou a contar com membros titulares representantes da sociedade civil. Com isso, vê-se fortalecida uma estrutura que permite a implementação de uma gestão democrática na política pública de educação, em outras palavras, uma Gestão Social, porquanto permite a participação da sociedade no planejamento e o funcionamento da política pública de educação no âmbito municipal.

Ademais, o Regimento Interno do CME fomenta essa participação popular em seu art. 2º, alínea “a”, nos seguintes termos: “Art. 2º, a) promover a participação da sociedade civil no planejamento, no acompanhamento e na avaliação da educação municipal” (BOM JESUS DO GALHO, 2017). Essa diretriz é reforçada no art. 13, §1º, quando estabelece que “as sessões plenárias do CME é aberta a participação de qualquer

cidadão sem direito a voto, mas com direito a voz quando autorizado, previamente pelo Presidente” (BOM JESUS DO GALHO, 2017).

Contudo, visualiza-se que o art. 12 do Regimento Interno garante apenas a convocação dos membros titulares e suplentes, dispositivo assim redigido: “Art. 12. A convocação para reunião ordinária e extraordinária do CME será destinada a todos os membros titulares e suplentes” (BOM JESUS DO GALHO, 2017). Essa diretriz, reduz de maneira significativa a divulgação das reuniões para a sociedade civil, na medida em que a divulgação de sua ocorrência fica adstrita aos membros titulares (representantes do Poder Público e da sociedade civil) e suplentes.

Por tudo isso é que se impõe uma composição democrática e plural ao Conselho Municipal de Educação, com superação de escolhas personalistas, eivadas de apadrinhamentos políticos, permitindo a promoção do controle social e político das ações do Estado (CORREA, THUM, ANDRADE, 2008).

Em relação à participação em reuniões, apurou-se, inicialmente, a realização de um total de 20 (vinte) encontros entre os anos de 2015 a 2019, e deste fixou-se a temporalidade de 2018-2019, haja vista tratar-se de período relativo a nova legislação estruturante do Conselho Municipal de Educação, fixando amostra para o estudo em 07 (sete) reuniões.

Da análise das atas de reunião e das listas de presença extraiu-se o número de participantes em cada reunião e a sua participação enquanto representante do Poder Público (04 membros), sociedade civil (04 membros) e cidadãos que não constituem o conselho.

Os dados são relativos a 07 (sete) reuniões, expostos na tabela a seguir, apurando-se o seguinte quantitativo:

TABELA 1: PARTICIPANTES DAS REUNIÕES DO CME DE BOM JESUS DO GALHO

Reunião	Representantes do Poder Público	Representantes da sociedade civil	Cidadãos
15.02.2018	04	04	03
23.03.2018	04	04	03
29.05.2018	04	04	00
19.09.2018	04	04	00
14.11.2018	04	04	02
01.02.2019	04	04	00
26.03.2019	04	04	01

A partir destes dados, algumas análises podem ser realizadas a respeito da participação social no Conselho Municipal de Educação de Bom Jesus do Galho.

Em um primeiro momento, verifica-se que a participação dos representantes do Poder Público não contribui para a participação popular. Isso porque, estes membros já se encontram vinculados à estrutura de poder relativa à política pública de educação, na medida em que seus componentes são ligados aos sistemas municipal e estadual de ensino.

Lado outro, percebe-se que a participação de representantes da sociedade civil, ocorre de maneira suficiente, na medida em que estes membros comparecem em todas as deliberações analisadas. No entanto, isso supre de maneira formal o espaço de participação destinado à sociedade civil, como destacado na análise que se segue.

5. ANÁLISE

A pesquisa verificou que os representantes da sociedade civil têm participado ativamente das deliberações do Conselho. Neste sentido o CME tem ampliado os espaços de participação democrática na implementação de políticas públicas, ao menos formalmente, quando o foco se restringe aos representantes da sociedade civil. Constatou-se que os 04 (quatro) representantes da sociedade civil estão presentes nas reuniões de maneira efetiva. Dessa participação decorre a oportunidade de influenciar a elaboração, concretização e fiscalização da política pública de educação.

Não obstante, a participação direta dos cidadãos, ainda se mostra insuficiente, tendo em vista o pequeno número de participantes, excluindo-se os componentes do Conselho. Esse problema se justifica em grande medida pela fragilidade da divulgação das reuniões – adstritas ao processo de convocação previsto no art. 12 do Regimento Interno do CME de Bom Jesus do Galho.

Milani (2008) sustenta que experiências como os conselhos de políticas públicas, representam modelos que fortalecem a participação social na concretização de políticas públicas. Não obstante, a participação da população nas deliberações do Conselho Municipal de Educação de Bom Jesus do Galho, como se pode observar, encontra-se formalmente representada a partir dos indicados pela sociedade civil.

A pesquisa documental foi estruturada em recortes para seleção do objeto de estudo, delimitando-o ao Conselho Municipal de Educação de Bom Jesus do Galho

(MG). Nesse Conselho, analisou-se quantitativamente a participação nas reuniões, contabilizando o comparecimento dos representantes do Poder Público, da sociedade civil e os cidadãos participantes.

Considerando que a Gestão Social propõe uma forma de gestão que cuide das demandas e da necessidade do social, a partir da própria sociedade, ou seja, com a sua participação no processo de tomada de decisão, vislumbra-se que a contribuição dos membros do Conselho representantes da sociedade civil já representa um avanço. No entanto, o CME precisa avançar e encontrar meios que incentivem a participação direta do cidadão bonjesuense nas questões afeitas à política pública de educação.

A pesquisa também demonstrou a necessidade de um maior envolvimento dos cidadãos nas reuniões do CME, devendo ser buscada a sua participação direta. Esta maior participação é o que garantirá um real avanço no processo de fortalecimento da democracia, no que tange à política pública de educação naquele município.

6. CONCLUSÃO

A presente pesquisa orientou-se por uma análise do tema da Gestão Social e de uma das experiências que se valem da participação popular na implementação de políticas públicas, *in casu*, os Conselhos de políticas públicas.

Constata-se a fragilidade na participação direta do cidadão, decorre em grande medida do próprio sistema de convocação das reuniões - não dotado de publicidade -, ficando as convocações adstritas aos membros titulares (representantes do Poder Público e da sociedade civil) e suplentes.

Essa ocorrência segue o que propõe Milani (2008), considerando que “a participação social, referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo decisório de algumas políticas públicas”.

Esse problema, no entanto, pode ser superado a partir de uma maior divulgação de informações sobre o Conselho, a sua importância, data e local das reuniões, elaboração de um calendário semestral desses encontros, bem como divulgação dos editais através da mídia local e das mídias sociais. Tratam-se de instrumentos adequados para a promoção da melhoria almejada.

A adoção de tais medidas contribuirá sensivelmente para trazer os cidadãos do Município de Bom Jesus do Galho para as reuniões do Conselho, os quais passarão a

aderir a uma postura ativa, passando a influenciar efetivamente tanto a elaboração, quanto a concretização das políticas públicas educacionais do município. Isso vem a contribuir para o fortalecimento de um regime verdadeiramente democrático na Administração Pública brasileira, através da Gestão Social.

REFERÊNCIAS:

BARBOSA, F.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N.. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. In: JACCOUD, L. (org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005.

BOM JESUS DO GALHO. **Lei Municipal n. 903 de 21 de maio de 1999**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, instituída nos termos do art. 144, da Lei Orgânica do Município de Bom Jesus do Galho – MG.

_____. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Bom Jesus do Galho**. Bom Jesus do Galho: Secretaria de Educação, 24 mai. 2017.

_____. **Lei Municipal n. 1.257 de 22 de fevereiro de 2018**. Cria o Conselho Municipal de Educação – CME.

BRASIL. **Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera os dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1.961, e dá outras providências.

CARVALHO, Marília Gabriela; SANTOS, LuamLeiverton Pereira dos. O Controle Social na Efetivação das Políticas Públicas com ênfase na Assistência Social. **ID OnLine - Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, Juazeiro do Norte, v. 12, n. 41, p. 760-773, 2018.

CORREA, Flávia Obino; THUM, Werle Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **RBPAE**. v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr. 2008.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Gestão Social: Um Conceito em Construção. In: IX Colóquio Internacional Sobre Poder Local - **II Colóquio Internacional El Análisis De Las Organizaciones Y La Gestión Estratégica: Perspectivas Latinas**. Salvador-Bahia-Brasil, 2003.

GHANEM, Elie. Participação popular na gestão escolar: Três casos de políticas de democratização. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 3, p. 31-63, set./dez. 1996.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008.

MILESKI, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 8, n. 36, maio 2006.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Educação Infantil: Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Galho**. Relatório Final de Auditoria Operacional. Belo Horizonte, Coordenadoria de Auditoria Operacional/TCE, 2019.

_____. **Lei Delegada n. 31, de 28 de agosto de 1.985.** Reorganiza o Conselho Estadual de Educação, e dá outras providências.

_____. **Lei Estadual n. 21.428 de 21 de julho de 2.014.** Altera o art. 3º da Lei Delegada n. 31, de 28 de agosto de 1.985, que organiza o Conselho Estadual de Educação, e dá outras providências.

SILVA, Alessandra Ximenes da; CRUZ, Eliane Aparecida; MELO, Verbena. A importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 683-688, jun. 2007.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, ago. 2002.

TEIXEIRA, Lúcia Helena. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.