

Artigo Original**O PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UM PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO****Original Articles****THE ROLE OF THE MUNICIPAL COUNCIL IN THE PROCESSES OF ELABORATION AND IMPLEMENTATION OF A MUNICIPAL PLAN OF EDUCATION**

Ernandes Soares Araujo*

ernandesernandes@hotmail.com

<http://lattes.cnpq.br/8084011793321577>

CAMINE: Cam. Educ. = CAMINE: Ways Educ., Franca, SP, Brasil - eISSN 2175-4217

- está licenciada sob [Licença Creative Commons](#)

RESUMO: O trabalho em referência discute o papel do Conselho Municipal de Educação nos processos de elaboração e implementação das ações de um Plano Municipal de Educação. O mesmo decorre de pesquisa de mestrado desenvolvida junto ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Trata-se de um estudo de natureza bibliográfica cuja discussões fundamenta-se em Alves (2013), Gohn (2003), Luck (2008), Pedro Silva (2010), Silva e Braga (2010) e outros. O resultado aponta que um Plano Municipal de Educação (PME) é um importante instrumento norteador das políticas educacionais, contudo, seu processo de elaboração e implementação deve envolver representantes da sociedade civil e da comunidade escolar, uma vez que, a participação social é essencial para que a política educacional reflita as demandas locais e tenham o reconhecimento da comunidade educacional. Nesse aspecto, os Conselhos Municipais de Educação podem e devem ser excelentes espaços de participação da sociedade, podendo contribuir para a legitimidade dos PME, para que essa política educacional reflita as demandas locais e, assim, ganhe o reconhecimento da comunidade educacional. No entanto, se faz necessário considerar que, mesmo sendo espaços de aprendizagem e produção de saber, eles também, podem desenvolver práticas nem sempre inovadoras e, portanto, reprodutoras de saberes não democráticos.

* Graduado em Licenciatura em Inglês e Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Professor da Educação Básica e do Ensino Superior.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação. Controle Social.

ABSTRACT: This work discusses the role of Municipal Council of Education in the processes of elaboration and implementation of a Municipal Plan of education. The same stems from a masters research developed for the post-graduation program in public administration at Federal University of Piauí (UFPI). This is a study of bibliographical nature whose discussion is based on Adam (2013), Gohn (2003), Luck (2008), Pedro Silva (2010), Silva e Braga (2010) and others. The result points that a Municipal Plan of education (PME) is an important guiding instrument for educational policies, however, its preparation and implementation processes should involve representatives of civil society and the school community, once social participation is essential considering that educational policies might reflect local demands and have the recognition of the educational community. In this respect, the Municipal Councils of Education can and should be excellent spaces for the participation of the society, and may contribute to the legitimacy of SMES, and thus win the recognition of the educational community. However, it is necessary to consider that, even though they are learning spaces for production of knowledge, they too, can develop practices that not always are innovative and therefore might be of undemocratic breeding.

Keywords: Municipal Council of Education. Municipal Plan of Education. Social Control.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988, ao propor a criação de espaços de participação popular, buscou garantir a construção de políticas públicas sociais que atendessem aos interesses da população e ao exercício do controle social. Após a sua aprovação, observa-se uma crescente ampliação e institucionalização dos espaços de participação social, favorecendo a inserção de diferentes segmentos sociais no planejamento e monitoramento de políticas e conseqüente, avanço da garantia de direitos sociais.

Nesse ínterim, a criação e a atuação de órgãos de apoio, decisão e controle público da sociedade civil na administração pública, como os conselhos municipais de educação, por exemplo, têm um significado histórico e relevante na luta pelo direito de participar ativamente da construção e implementação das políticas públicas.

Em âmbito das políticas públicas, os planos de educação são instrumentos importantes para efetivação do direito à educação, uma vez que, a elaboração e a implementação dos mesmos, pode contribuir para o avanço ao acesso e consolidação das políticas educacionais, principalmente, quando esses se caracterizam como planos de Estado e não somente planos de governo. A aprovação de um Plano Municipal de Educação (PME) pelo poder legislativo, transformando-o em lei municipal, sancionada pelo chefe do executivo, pode conferir ao mesmo, o poder de ultrapassar diferentes gestões e contribuir para a garantia do direito à educação. Nesse prisma, pode colaborar para a superação de uma prática comum na educação brasileira: a descontinuidade das políticas públicas (BRASIL, 2005).

A questão é que, um Plano Municipal de Educação (PME), instituído por lei pode representar, de forma organizada, um processo participativo, além de ser um instrumento democrático nos termos de sua conceituação, objetivos e metodologia operacional, espera-se que seja um documento de estratégias e de políticas de educação, que inclua a intenção de uma constante avaliação,

[...] à luz da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município, observando os princípios estabelecidos na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, interagindo com as metas definidas no Plano Nacional de Educação e no Plano Estadual de Educação. (BRASIL, 2005, p. 25).

Contudo, para além da instituição legal do PME, é necessário assegurar que a sua elaboração e implementação seja realizada via processos participativos, com vistas a garantir qualidade, equidade e efetividade das ações. Isso significa considerar a participação da comunidade local e escolar, como famílias, estudantes, educadores e outros atores sociais, durante todo o ciclo da política educacional (diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e finalização), exercendo o controle social. Segundo Silva e Braga (2010, p. 92), o controle social,

[...] é sinônimo de luta pela garantia de direitos sociais, de ação dos menos favorecidos para ocupar espaços de viabilização

desses direitos, ainda que possa, contraditoriamente, tornar-se um instrumento político de dominação e de coerção do Estado.

Como uma das instâncias responsáveis pelo controle social, os Conselhos Municipais de Educação (CME), inscritos na Constituição Federal de 1988, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população podem se constituir em excelentes espaços de participação social. Nesse sentido, como afirma Gohn (2011, p. 22):

[...] inserem-se, na esfera pública e, por força de lei, integram-se a órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam.

Partindo dessas considerações introdutórias, o presente trabalho discute o papel do Conselho Municipal de Educação nos processos de elaboração e implementação das ações de um Plano Municipal de Educação. A sua realização ocorreu por meio do levantamento das principais pesquisas sobre CME e PME, possibilitando assim, um conhecimento teórico que serviu como alicerce para o delineamento do estudo. Para Fonseca (2002, p. 32): “[...] a pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas para que o pesquisador possa conhecer o que já se estudou sobre o assunto.” Assim, trata-se de um estudo de natureza bibliográfica cuja discussões fundamenta-se nos seguintes autores: Alves (2013), Gohn (2003), Luck (2008), Pedro Silva (2010), Silva e Braga (2010) e outros.

Pretende-se contribuir com a produção de conhecimentos científicos e reflexões teóricas sobre o papel dos diferentes segmentos sociais no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, possibilitando aos leitores e pesquisadores, conhecimentos sobre essa questão. Como a maioria dos PME foram elaborados recentemente (2015), faz-se necessário conhecer melhor os processos de elaboração e implementação de suas ações, verificando se as mesmas estão sendo desenvolvidas e qual o papel da sociedade civil, representada pelo CME nesse processo.

PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Entende-se por participação social, uma ferramenta pela qual os indivíduos, organizados de diversas formas, discutem e deliberam sobre questões de relevância social, contribuindo para mudanças em prol de todos os grupos que compõe a vida em sociedade, principalmente, das classes menos favorecidas, sendo assim, um processo relevante para a legitimidade de um Estado democrático.

Existem diferentes conceituações sobre participação social e até mesmo, diferentes formas de denominá-la. É bastante comum, a escuta de expressões, como: participação cidadã, participação democrática, participação popular, dentre outras. Todavia, nessa pesquisa, decidiu-se pela expressão 'participação social', que é conceituada de diferentes formas, muito embora, com significados semelhantes, conforme se observa na Figura 01.

Figura 01: Definição de participação social

AUTOR	DEFINIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL
Montoro (1992)	Atuação organizada e responsável pelos múltiplos setores da sociedade, na solução de problemas coletivos e na promoção do bem comum.
Alves (2013)	Processo no qual permite que os sujeitos façam parte das decisões que lhes dizem respeito, seja nos aspectos políticos, sociais, culturais ou econômicos.
Arnstein (1969)	Estratégia de redistribuição de poder que permite aos cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos serem ativamente incluídos, como participantes do planejamento do seu futuro.
Lima (1983)	A participação pode ser ativa, quando os indivíduos participam ativamente nas decisões do aparelho institucional; ou passiva, quando os indivíduos participam apenas nos bens e serviços oferecidos pelo Estado.

Fonte: Elaborado por Ernandes Soares Araujo, a partir da leitura do artigo de Simões e Simões (2015, [p. 2]).

A existência de diferentes conceituações sobre participação social, incorpora o sentido efetivo da participação expressa pela peculiaridade da prática exercida e seus resultados. Dessa forma, pode ser observado em diferentes contextos, a prática diferenciada da participação, a abrangência e

seu poder de influência. Entretanto, independentemente dessas diferentes práticas é estabelecida a participação social. Simões e Simões (2015, [p. 2]) afirmam que a participação social são “[...] as iniciativas de inclusão da sociedade na gestão das políticas públicas buscando atender um anseio da própria população por integrar processos de tomadas de decisão levando diretamente ao governo suas demandas.” A participação social, portanto, é entendida como processo inclusivo, por meio do qual, os diferentes atores sociais buscam contribuir na gerência e melhoramento das políticas públicas, deixando de lado, a simples participação, mediante representatividade e abraçando um protagonismo social direto.

As diferentes tipologias sobre participação social discutidas por Gohn (2003), revelam que existem historicamente, cinco formas distintas de compreender seu conceito:

- a) *Participação Liberal*: é aquela que reflete a vontade de reformar a estrutura da democracia representativa, ampliando os canais de informação aos cidadãos, de forma que eles possam manifestar as preferências antes que as decisões sejam tomadas.
- b) *Participação autoritária*: são processos que coligem sobre a integração e controle social da sociedade e da política, através de ações direcionadas de cima para baixo, em que a sociedade civil é cooptada por meio de programas pensados estrategicamente para diluir os conflitos sociais.
- c) *Participação revolucionária*: caracteriza-se por coletivos, organizados em busca de uma autonomia da divisão do poder político, contra as relações de dominação.
- d) *Participação democrática*: é um tipo de participação fundamentada a partir da soberania popular e da participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil.
- e) *Participação democrática radical*: caracterizada por um tipo de fusão entre os modelos de participação democrática e revolucionária, em que se propõe a substituição da democracia representativa por um

modelo de democracia participativa, que fortaleça a sociedade civil para a construção de uma nova realidade social.

As discussões sobre a participação social perpassam todos os aspectos da sociedade e, no contexto dessa pesquisa, é importante compreendê-la na perspectiva educacional. Na busca de aprofundamento nessa área, a pesquisadora Luck (2008) caracteriza os processos de participação social nas políticas públicas de cinco maneiras distintas, a saber:

a) *Participação como presença*: caracterizada como aquela que os sujeitos participam de um processo ou organização, estando fisicamente presentes em suas atividades, atuando de forma passiva e não conscientemente para construir a realidade de que fazem parte ou desejam para o futuro. Neste tipo de participação, evidencia-se, pois, a significação inadequada e falsa de participação, uma vez que, considera a presença física como o bastante para que a pessoa seja considerada participante, deixando de considerar que, o termo em si pressupõe, que é além de fazer parte, é contribuir para o desenvolvimento da organização ou unidade social.

b) *Participação verbal e discussão*: é também um tipo muito comum de participação, em que se assegura processos assinalados pelo envolvimento de pessoas na discussão de ideias. A oportunidade que é dada às pessoas de expressarem suas opiniões, de falarem, de debaterem, de discutirem sobre ideias e pontos de vista, enfim, o uso da liberdade de expressão, é considerado como espaço democrático de participação e, portanto, de grande evidência. Porém, a atenta observação do que acontece no contexto da organização pode demonstrar um espírito totalmente diverso, evidenciando que as decisões em discussão já foram tomadas por um grupo privilegiado. O objetivo do processo de participação é apenas o de referendar decisões tomadas, constituindo-se, desse modo, em processo de falsa democracia e participação.

c) *Participação como representação política*: considerada como uma forma significativa de participação, onde as ideias, expectativas, valores e direitos da população são manifestados e levados em consideração, por meio de um representante acolhido como pessoa capaz de traduzi-los em um contexto organizado para esse fim.

Apesar de ser uma forma de participação tipicamente praticada nas sociedades e organizações democráticas, ela pode, no entanto, ser expressa como um arremedo de participação e como uma falsa democracia, isso porque, considerando o sentido clássico de democracia, como o governo do povo, pelo povo e para o povo, participar não significa simplesmente delegar a alguém poderes para agir em seu nome, desresponsabilizando-se pelo apoio e acompanhamento ao seu trabalho. Ela implica trabalhar com a pessoa, na consecução das propostas definidas e assumir sua parte de responsabilidade pelos resultados desejados (LUCK, 2008).

d) *Participação como tomada de decisão*: tipo de participação caracterizada como aquela em que o poder de decisão e as responsabilidades são compartilhadas e assumidas em conjunto como uma coletividade, assim, como o enfrentamento dos desafios de promoção de avanços, no sentido da melhoria contínua e transformações necessárias. Contudo, é necessário que os participantes estejam atentos às reais necessidades e relevância das questões a serem discutidas, uma vez que, a prática de envolver todos para discutir e decidir questões de menor significado, geram gasto do tempo e da energia coletiva na discussão de questões secundárias e operacionais, que poderiam ser decididas a partir do bom-senso pela pessoa responsável pela gestão da unidade social.

e) *Participação como engajamento*: implica envolver-se dinamicamente nos processos sociais e assumir responsabilidade por agir com empenho, competência e dedicação, visando promover os resultados propostos e desejados. Portanto, é muito mais que adesão, é empreendedorismo comprometido.

Trata-se de vivenciar a democracia participativa, compreendida como aquela que amplia e aprofunda a perspectiva do horizonte político emancipador da democracia, em que todos os cidadãos, como sujeitos históricos conscientes, que lutam pelos seus direitos legais e tentam ampliar seus direitos, acompanhando e controlando socialmente a execução desses direitos, sem deixar de cumprir, em contrapartida, os deveres constitucionais de todo

cidadão, quando exercem o controle social das políticas públicas (BRASIL, 2004).

Igualmente é oportuno observar que, embora os cidadãos desejem participar ativamente das ações do poder público, ainda estão distantes do pleno exercício da cidadania, no que tange ao controle da administração pública, tendo em vista, não só a falta do envolvimento nos programas de políticas públicas, mas também, na precariedade das formas de participação, fato que, por vezes, favorece a tomada de decisões por minorias, que dificilmente, atendem os interesses públicos. Sobre essas questões, Pedro Silva (2010) afirma que a participação social no exercício do poder público, acontece em razão da atuação dos cidadãos, individualmente ou através de grupos da sociedade civil, organizados e empenhados em participar e acompanhar a formulação e a execução das políticas públicas. Essa ação direta e individual ou coletiva, fortalece a cidadania, mediante aproximação da sociedade com o Estado.

O controle social a ser constituído como um pressuposto fundamental da democracia, passa a ser uma ferramenta importante na garantia dos direitos fundamentais a todos os cidadãos. Acontece que, mesmo observando a participação social de forma tímida, já começam a ser percebidas melhorias, bem como, avanços nas práticas gerenciais, na elaboração e execução de políticas públicas, de forma clara e transparente e tornando mais eficiente e eficaz as ações do poder público no emprego dos recursos e na organização dos serviços.

Muito embora, já tenha ocorrido um avanço um tanto quanto expressivo na participação social na administração pública brasileira, convém salientar que, esse processo ainda está se aperfeiçoando, tendo surgido de algumas formas de interação entre governo e cidadão, muito recente. Dessa forma, o nível de participação social deve ser mensurado de acordo com a liberdade atribuída à sociedade de expressar suas ideias e à aplicação das medidas apontadas por grupos sociais.

Um dos principais desafios da sociedade brasileira na atualidade é lutar para que as conquistas oriundas da democracia representativa sejam mantidas

e cada vez mais ampliadas, contribuindo para o alargamento de direitos sociais para a toda a população brasileira. Todavia, essa conquista implica necessariamente, no avanço da democracia participativa, uma forma de exercício do poder, baseada na participação dos cidadãos e nas tomadas de decisão política, ou seja, pelo exercício do controle social.

Controle social das políticas públicas educacionais

No Brasil, a luta dos movimentos sociais pela democratização da sociedade brasileira inicia por volta dos anos 60 e 70, com a instalação do Regime Militar. Nesse cenário de lutas pela democracia e em prol do direito de intervir nas políticas públicas, através do controle social e direito a participação, ocorreram diversas manifestações no período ditatorial. Nesse período, em que a sociedade lutou pela reconquista e pela garantia da democracia, construiu-se assim, uma democracia representativa, em que os dirigentes são eleitos por votos diretos dos cidadãos.

O marco legal da conquista do controle social foi estabelecido com a promulgação da CF de 1988, que introduz elementos e diretrizes de democracia participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão de políticas públicas. O primeiro artigo da CF reza que todo o poder emana do povo, que o exerce, por meio de representantes eleitos, anunciando uma inovação política, indicando que o representado pode exercer seu poder diretamente, até mesmo, ao lado do governante. No Brasil, há toda uma legislação, definida pelas instituições competentes, com forte influência dos movimentos sociais organizados, que favorece a existência do controle social e sua implementação por parte dos Conselhos e outras instâncias. Os conselhos de gestão pública (saúde, educação, assistência social, direitos da criança e adolescente, entre outros) surgem desse artigo.

Em âmbito educacional, em seu Art. 206, assumidos no Art. 3º da Lei n. 9.394/96, consta, explicitamente, a “[...] gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.” (Inciso VIII do Art. 3º da LDB) (BRASIL, 1996). Além da CF de 88 e da LDB (9.394/96) outras leis

federais, estaduais e municipais preveem instâncias de consulta e deliberação cidadãos, especialmente, por meio de Conselhos de Políticas Públicas nos três níveis do Executivo (Federal, Estadual e Municipal). É válido salientar que, “o controle social pode ser exercido fora dos canais institucionais de participação, pela população em geral, acompanhando as políticas públicas em todos os níveis da federação.” (CONTROLE..., 2008, p. 2).

Os conceitos de controle social e de participação estão intrinsecamente relacionados, ambos configurados na maturidade política e na consciência da necessidade de cooperação entre o Estado e a sociedade, na busca por soluções de questões do processo social, tendo como foco, o bem comum e o enfrentamento da injustiça social. A sociedade tem buscado espaços para interação nas decisões dos gestores públicos, bem como, sugerido melhorias na administração pública, focadas no bem comum, vital para a construção de uma sociedade democrática, participativa, igualitária, justa e solidária.

Em se tratando do tempo dos atos e fatos de gestão que se deseja controlar, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (2015) informa que o controle social pode ser classificado em: *Prévio* (participação nas audiências abertas e em reuniões de planejamento das políticas e do orçamento); *Concomitante* (acompanhamento, fiscalização e denúncia durante a execução dos programas e gastos governamentais) e *Posterior* (avaliação de resultados, desempenho e eficiência da gestão).

Existem diferentes espaços de controle social, como, por exemplo, as conferências, as audiências públicas, os conselhos gestores de políticas públicas, as ouvidorias, as leis de acesso à informação, o portal da transparência, entre outros. Além disso, a sociedade também participa, por meios de iniciativas, como as manifestações de rua, as redes sociais, os grupos de pressão, as organizações defensoras de direitos, os movimentos, os coletivos, as plataformas, entre outros (ENAP, 2015).

O marco inicial pela participação da sociedade na esfera pública aconteceu na década de 90, com o processo de redemocratização, que abriu espaço para as demandas sociais. Razão pela qual, a população passou a reivindicar e participar das discussões, manifestações e controle das ações e

das políticas públicas, defendendo que o envolvimento do cidadão nas questões relacionadas à administração pública beneficia não apenas a sociedade, mas também, a gestão pública, por meio da correlação de responsabilidades.

Nesse viés, surgiram os espaços de controle social definidos como mecanismos de participação, os quais permitem o acesso de vários segmentos sociais às questões e decisões da gestão pública. A participação social exercendo uma influência significativa na formulação e execução de políticas públicas começa pelo envolvimento nos espaços destinados aos debates públicos, como ressaltam Pires e Vaz (2012). As correlações de participação entre a sociedade e o Estado têm se constituído por meio de Audiências Públicas, Conferências Públicas, Ouvidorias e Conselhos Gestores de Políticas Públicas, dentre outras.

Entre as formas de participação e controle social, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas têm propiciado uma maior participação do cidadão nas decisões do Estado, ou seja, ampliaram o processo democrático nas decisões sobre políticas públicas, com o desejo de que a política alcance seus objetivos. Conforme Cunha (2011) e Virgílio Oliveira (2009), os Conselhos de Políticas Públicas “[...] tem a finalidade de contribuir para o controle social e constituem colegiados com função deliberativa ou consultiva.”

Desse modo, entende-se que, os Conselhos de Políticas Públicas são os instrumentos de mudança institucional, os quais constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, visto que, contribuem para o fortalecimento da relação Estado e sociedade, além de permitir que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem do planejamento, formulação, controle e execução das políticas públicas.

O controle social das políticas educacionais passa necessariamente pela construção de processos de gestão democrática participativa, que contribuam efetivamente para uma cidadania emancipadora, o que requer autonomia, participação, criação coletiva dos níveis de decisão e posicionamentos críticos, que combatam a ideia burocrática de hierarquia, ainda tão presente na estrutura administrativa do Estado brasileiro.

Silva e Braga (2010, p. 93) afirmam que a cada ciclo de crises, o capitalismo cria mecanismos de reprodução e exploração cada vez mais perspicazes. Nesse cenário, as associações, entidades e movimentos sociais reinventam maneiras de reivindicar os direitos e conquistar mais espaços públicos para vivenciar processos de cidadania. No campo educacional, procura agir em diversos conselhos ligados às questões da educação básica pública em todo país. Esses conselhos se apropriam de conhecimentos, visando acompanhar, fiscalizar e acompanhar o cumprimento de regras, leis e princípios, na luta pelo direito à educação básica. Para tal fim, tem-se que:

O controle social não é do Estado e sim dos setores, dos grupos sociais. São mecanismos efetivados por meio de ações, medidas e regras impetradas pelos sujeitos sob a maneira de como o Estado capitalista age na sociedade. É por meio do controle social que os trabalhadores, movimentos sociais, entidades, sindicatos e associações pressionam e confrontam a gestão pública na formulação das políticas, na direção de seus anseios e na luta pela construção de seus direitos. Assim, o controle social são ações, medidas e práticas inventadas e realizadas pelos sujeitos, pela via democrática que pressionam as políticas e medidas definidas pelos governos. São ações cotidianas intencionais, coletivas ou individuais, materializadas em formas participativas de atuar e propor na sociedade, organizada ou não, o controle é o acompanhamento das políticas públicas, desde a sua formulação até a sua implementação (SILVA; BRAGA, 2010, p. 93).

O controle social é um mecanismo importante para a garantia das políticas públicas e consequente, materialização dos direitos sociais. Na área da educação, é exercido por diferentes instâncias de poder, que vão desde o Conselho Nacional aos Conselhos Estaduais e Municipais, dentre outras instituições e ações, que são fundamentais para a definição de políticas educacionais que orientem a cidadania.

Nessa perspectiva, o artigo intitulado: “*Controle social das políticas públicas*”, publicado pelo jornal Repente (CONTROLE..., 2008) afirma que o controle social é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Assim, “[...] o controle social representa a

capacidade de intervir nas políticas públicas juntamente com o Estado, definindo prioridades e elaborando planos de ação no município, no Estado ou junto ao Governo Federal.” (CONTROLE..., 2008, p. 1).

O controle social pode ser realizado tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, na execução das ações e na aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública, permitindo a sociedade participar ativamente de todo processo de implementação das políticas públicas, ampliando as possibilidades destas, na efetiva garantia dos direitos sociais dos cidadãos.

O modelo mais adotado de controle social apresenta formato de Conselhos, órgão legal que funcionam como instrumento para a atuação da comunidade. Para materializar o controle social, os conselhos são lugares de voz e vez da população, assumindo uma forma própria de acompanhamento e fiscalização dos recursos em cada instância de atuação.

No que diz respeito ao controle social da política educacional, concebido como invento social e instrumento de garantia do direito à educação pública dos trabalhadores, “[...] existe a necessidade de uma prática que considere o aspecto classista da sociedade e suas contradições herdadas e ocultas decorrente do longo processo histórico de negação de direitos.” (SILVA; BRAGA, 2010, p. 97).

O efetivo exercício do controle social, necessita de mudanças, de modo que o cidadão visto de forma plena. Os agentes públicos precisam deixar de ser passivos na forma de trabalhar e a sociedade, de ser vítima e passar a fiscalizar mais os processos decisórios de políticas públicas. No entanto, a condição de pessoas com baixa escolaridade e de pouco conhecimento de seus direitos vivendo à margem da sociedade, mostra a falta de eficiência do Estado em garantir questões básicas para o exercício da cidadania. Ao se falar em mudança de cultura não significa que se trate só da mudança cultural por parte da sociedade, mas também, dos gestores que atuam como representantes do Estado.

O papel dos conselhos municipais de educação nos processos de elaboração e implementação do plano municipal de educação

O Conselho Municipal de Educação (CME), órgão de natureza participativa e representativa da comunidade na gestão da educação, exercendo funções de caráter normativo, consultivo e deliberativo sobre a formulação e o planejamento das políticas de educação em âmbito dos municípios. Pode ser classificado, conforme as funções que exerce, podendo desempenhar, conforme legislação específica, funções de mobilização, de fiscalização, de deliberação ou de consultoria.

Segundo Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação – PME (2005), nas formas de execução do trabalho de elaboração do PME, os municípios poderiam decidir sobre a criação de um fórum, de uma comissão, ou de um conselho para coordenar o processo de elaboração, contudo, existindo “[...] o Conselho Municipal de Educação, este poderá ser o articulador”, do processo de coordenação das reuniões e dos debates (BRASIL, 2005). Determina ainda que, havendo um “[...] Conselho Municipal de Educação, com poder normativo ou somente consultivo, é dele o papel primordial de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME.” (MONLEVADE, 2004, p. 40).

A respeito dessa questão, o documento PNE em Movimento - Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (2016) informa que, independentemente da situação posta no município, no que se refere a definição de um órgão responsável por coordenar os processos de elaboração e implementação dos PME, “[...] torna-se necessário que o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Fórum Municipal de Educação (FME) sejam partícipes da comissão, contribuindo assim com a mobilização e a participação social no processo.” (BRASIL, 2016, p. 7). Nessa mesma linha de pensamento, Gohn (2011) afirma que o CME, juntamente com outros conselhos da área, a secretaria de educação e as escolas devem elaborar o PME, objetivando o progressivo alcance do acesso e melhoria da qualidade da educação.

Assim, a elaboração e a implementação dos PME não deve ser de competência única e exclusiva do Poder Executivo, mas um processo coletivo, em que diferentes segmentos da sociedade estejam representados. Não se trata de transferir a responsabilidade do Executivo para a sociedade, mas, ainda que a responsabilidade seja do poder público, essas etapas precisam ser divididas com a comunidade educativa e outros segmentos sociais interessados e atingidos pelo plano, de modo que, suas demandas sejam refletidas no desenho dessa política educacional. A esse respeito, Adão Oliveira (2007) refere que, em âmbito social, as decisões políticas são tomadas mediante o choque de interesses entre os diferentes grupos, assim, a organização social é fundamental para que decisões coletivas sejam favoráveis aos interesses do grupo.

Segundo Gohn (2011), os CME são dotados de potencial de transformação política, podendo gerar uma nova institucionalidade pública, pois criam uma esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas. Desse modo, é relevante que o CME participe do processo de elaboração do PME e, após sua aprovação, realize o monitoramento e a avaliação de suas ações e metas. Nesse sentido, é importante conhecer a participação deste órgão colegiado nos processos de elaboração e implementação do PME.

Em se tratando da elaboração e implementação de um PME, o CME, enquanto um dos órgãos coordenadores desse processo, possui papel relevante em assegurar que o planejamento da política educacional seja feito de forma participativa. Ressalta-se ainda, que a sua elaboração se constitui como o momento de um planejamento conjunto do governo com a sociedade civil, que, com base científica e com a utilização de recursos previsíveis, deve ter como intuito responder às necessidades sociais.

Segundo Izolde Oliveira (2006), embora existam um número significativo de trabalhos sobre esse instrumento de controle social, ainda há muito para ser pesquisado, uma vez que, na maioria dos municípios os CMEs são uma experiência recente e, portanto, pouco avaliada. De modo geral, pode-se considerar que há necessidade de se pesquisar o grau de autonomia que os Conselhos têm ou ainda, em que medida estão atrelados, ou não, aos órgãos municipais de Educação.

Existem evidências que os conselhos se tornam aparelho do Estado e seu grau de autonomia torna-se baixo ou inexistente, o que vem a enfraquecer o papel dos conselhos, ou seja, serem instrumentos de controle social da gestão pública. Nesse sentido, pesquisas realizadas por Gohn (2011), apontam que, apesar da legislação incluir os conselhos municipais de educação, como parte do processo de gestão descentralizada e participativa e instituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação.

Assim, os CMEs devem representar as comunidades escolar e local, atuando em conjunto e definindo caminhos para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade. O CME deve ser um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática e o controle social das políticas públicas. Deve ser uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação, por meio da qual se busca incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã.

Desse modo, o desafio que está posto para os municípios é não somente elaborar um PME, mas também, assegurar que os processos de implementação de suas ações contem com efetiva participação da sociedade civil, representada pelos diferentes segmentos sociais, como, por exemplo, o CME.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a aprovação da Constituição Federal de 88, foram institucionalizados vários mecanismos que permitem o acesso de representações de segmentos sociais à gestão pública, por entender que, a participação social pode exercer uma influência significativa na formulação e implementação de políticas públicas.

A gestão participativa prevê um Estado democrático, alicerçado nos direitos de cidadania, centrado na igualdade dos cidadãos e na soberania popular. Somente assim, pode se confirmar como partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas. A participação direta da sociedade passou a ser vista como uma forma de aproximação entre a sociedade e o Estado, levando em consideração a pluralidade de interesses e, principalmente, o surgimento de espaços para os debates de questões de interesses coletivos.

No entanto, os vários instrumentos de participação social, como Audiências Públicas, Conselhos de Políticas, Conferências Públicas, Ouvidorias Públicas e outros, infelizmente, ainda não são conhecidos ou utilizados por uma significativa parcela da sociedade, favorecendo as mazelas do estado, que, por vezes, age na contramão dos direitos sociais. Hoje, se observa que a participação e o controle social não estão efetivados em plenitude. Desse modo, é preciso que o controle social aconteça na prática, para que não fique apenas em lei e que a sociedade civil ocupe, de modo pleno e efetivo, esses diversos espaços de participação social.

Por conseguinte, ao tratar sobre o controle social, chegou-se ao entendimento de que o CME é o espaço que a sociedade deve ocupar para fazer um acompanhamento da política pública educacional e sugerir melhorias pertinentes ao bom desenvolvimento da educação.

O PME é, sem dúvida, um norteador das políticas educacionais vigentes nos municípios. Em seu processo de elaboração e implementação, foi necessário e pertinente o envolvimento dos representantes da comunidade escolar e local. A participação social é essencial na avaliação do cumprimento

das metas do PME, pois possibilita o desenvolvimento de análises quantitativas e qualitativas da situação educacional da rede de ensino em relação às metas propostas.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. C. M. **A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania**: o caso do território do Cariri/CE. 2013. 105f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável) - Universidade Federal do Ceará, Juazeiro do Norte, 2013. Disponível em: http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9842. Acesso em: 20 out. 2016.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, Cambridge, v. 35, n. 4, p. 216-224, Jul. 1969. Disponível em: <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2018.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/principal.htm. Acesso em: 4 set. 2017.
- BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 4 set. 2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME**. Elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos Escolares**: democratização da escola e construção da cidadania, Brasília, DF, 2004. (Caderno 1).
- BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 8 jan. 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Plano Municipal de Educação**: caderno de orientações. Brasília, DF, 2014.

CONTROLE social das políticas públicas. **Repente**; São Paulo, n. 29, p. 1-4, ago. 2008. Disponível em: www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf. Acesso em: 8 jan. 2018.

CUNHA, E. S. M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 111-126, 2011.

ENAP. **Controle social**: módulo: introdução e conceitos básicos. Brasília, DF, 2015.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, maio-ago. 2011.

LÜCK, H. **A gestão participativa na escola**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MONLEVADE, J. A. A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do PME. *In*: MEC. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**: caderno de referência. Brasília, DF, 2004. p. 32-43.

OLIVEIRA, A. F. Percalços da escola e desafios da educação. *In*: OLIVEIRA, A. F.; NASCIMENTO, C. G. (org.). **Educação na alternância**: cidadania e inclusão social no meio rural brasileiro. Goiânia: UCG, 2007.

OLIVEIRA, I. H. Conselhos Municipais de Educação: uma breve revisão da literatura. *In*: EDUCERE, 6, 2006, Curitiba. **Anais....** Curitiba: PUC, 2006. Disponível em: www.pucpr.br/eventos/educere/educere2006/anaisEvento/docs/CI-089-TC.pdf. Acesso em: 3 out. 2016.

OLIVEIRA, J. F. Prefácio. *In*: CRUZ, R. E.; SILVA, S. O. **Gestão da política nacional de educação**: desafios contemporâneos para a garantia do direito à educação. Teresina: EDUFPI, 2016.

OLIVEIRA, V. C. S. **Sociedade, estado e administração pública**: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras – MG. 2009. 301 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília, DF: IPEA, 2012. (Texto para Discussão n. 1.707).

SILVA, M. A.; BRAGA, M. V. A. Controle social em educação pública. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 8, p. 91-97, jun./dez. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/21835/14290>. Acesso em: 3 out. 2016.

SILVA, P. G. K. **Controle social da gestão pública:** análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul. 2010. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SIMÕES, G. L.; SIMÕES, J. M. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2015, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf>. Acesso em: 28/05/2018.