



**GESTÃO PARTICIPATIVA DEMOCRÁTICA, IMPASSES, CONQUISTAS E
DESAFIOS: Uma análise realizada no município de Espinosa/MG**

DOI: 10.17058/barbaroi.v1i61.16505



Elucleia Oliveira Balieiro

Instituto Federal do Norte – IFNMG – Brasil

Reginaldo Moraes de Macedo

Instituto Federal do Norte – IFNMG – Brasil



Resumo:

A Gestão Pública Democrática refere-se ao processo de participação e controle social por parte da sociedade civil na condução da administração pública e, traduz-se em uma conquista histórica no cenário brasileiro. Coloca-se que a Gestão Participativa Democrática é assegurada legalmente, todavia, questiona-se sua real materialização. Dessa forma, o presente trabalho visou analisar o processo de efetivação de uma Gestão Municipal Democrática, bem como as conquistas, impasses e desafios inerentes a esse processo. Tratou-se de um estudo descritivo e de caráter qualitativo, que fez uso de pesquisa bibliográfica e documental, cujo lócus de pesquisa foi a cidade de Espinosa/MG. Constatou-se a instituição de mecanismos que viabilizam a participação e controle social da gestão pública, no entanto esses mecanismos precisam ser apropriados e fortalecidos pela participação ativa da sociedade civil.

Palavras-chave: Gestão Participativa. Condução Democrática. Impasses.

Introdução

A Constituição Federal de 1988, marco na história brasileira com a conquista de um Estado democrático de direito, coloca a garantia da gestão pública como democrática. Em seu artigo 194 assegura como objetivo na organização da seguridade social (voltada a garantir os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social) o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade [...]”; e no artigo 206 “VI - gestão democrática do ensino público”. Ressalta-se ainda que várias outras legislações infraconstitucionais e normativas têm regulamentado a prevalência da gestão democrática.

Assim, nota-se avanços em âmbito legal no tocante a gestão democrática da coisa pública, todavia, questiona-se sua real materialização. É nesse sentido que a discussão da presente temática se fundamenta, pois a democracia ainda é algo recente e desafiador para os brasileiros, considerando que a pouco mais de três décadas vivemos um período de 21 anos de ditadura militar aliada a toda uma trajetória de imposição política, mandonismo local, coronelismo e clientelismo.

O artigo visa discutir o processo de condução democrática em um país com marcas profundas e fortes resquícios de um “Estado Herdado”, como pondera Dagnino (2014), e que no contexto atual é tratada com indiferença pelo governo, que insiste no desmonte de políticas públicas conquistadas historicamente através de pressões e movimentos sociais. Ademais, coloca-se que o âmbito local (município) é espaço propício para exercício da democracia, uma vez que o governo se encontra mais próximo da população.

O estudo ora apresentado elenca como lócus de pesquisa o município de Espinosa/MG, fundado em 09 de março de 1924, localizado na região norte de Minas Gerais, era um distrito de Boa Vista do Tremendal com o nome de Lençóis (ex-povoado), anos depois, aparece com a denominação de Lençóis do Rio Verde; elevado à categoria de Vila com a denominação de Espinosa; atualmente é uma cidade composta por uma população aproximada de 31.624 pessoas, com uma área de 1.876 km², Produto Interno Bruto (PIB) per capita [2015] de R\$ 8.139,71 (oito mil cento e trinta e nove reais e setenta e um centavos) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010] de 0.627 (IBGE). Trata-se de uma cidade pequena que, como tantos outros munícipes norte-mineiros, teve sua configuração política voltada a troca de favores e compra de votos, sob os moldes do coronelismo (PEREIRA, 2017).

Destarte, o estudo questiona se a conquista de uma gestão pública democrática é uma realidade operante ou apenas um princípio legal que se estagnou no âmbito da ideologia; bem como, se existem mecanismos de consolidação da gestão participativa e compartilhada e formas de controle social da atuação de gestores públicos. Dessa forma, o intuito é analisar a existência e operacionalização de mecanismos de Gestão Participativa Democrática.

Cury (2002) e Mendonça (2001) apresentam uma discussão semelhante ao aqui proposto, todavia, focalizada na política pública de educação, analisando a importância das bases legais de garantia da gestão democrática, enfatizam a participação e controle social, e os meios para a prática democrática no âmbito da educação.

Nota-se que o debate acerca da gestão pública democrática ganhou ênfase em estudos e pesquisas com a conquista desse direito, expresso na Constituição Federal de 1988, considerando que a experiência brasileira tem demonstrado que garantia legal não é condição suficiente para se materializar um direito, de modo que demanda todo um processo de ressignificação da concepção cultural e de mecanismos estruturados e consistentes. Diante do exposto, o presente trabalho promove uma identificação dos pontos que divergem e/ou convergem para a prática de uma gestão participativa democrática em Espinosa/MG e a construção de apontamentos que contribuam para o seu fortalecimento.

Trajetória histórica da conquista democrática

A discussão acerca de Gestão Participativa Democrática implica relembrar o passado histórico de formatação e atuação governamental no Brasil, pois a garantia da participação social e gestão democrática são concepções recentes que passaram e passam por embates com tal legado que Dagnino (2014) chama de “Estado Herdado”. O autor assim define esse termo:

O “Estado Herdado” – é uma consequência da concentração de poder econômico e político vigente no País, que foi estabelecendo um tipo particular de relação Estado-Sociedade. Ela se revela na coexistência, no âmbito das políticas públicas que implementa o Estado, de dois espaços distintos: que serve à classe proprietária [...] outro, que abrange os órgãos pertencentes aos ministérios sociais os quais servem às classes subalternas, que são objeto de repartição política entre os partidos, estes apoiam o governo onde é usual a prática do clientelismo [...] (DAGNINO, 2014, p. 30-31).

Em uma perspectiva histórica, o Brasil em seus primórdios viveu quase três séculos como Colônia de Portugal e nesse contexto os brasileiros eram submetidos às normas impostas pelo país colonizador, de modo que o Brasil foi se formando para atender interesses de outro país (FAUSTO, 1996).

Posteriormente, o país conquistou sua independência, todavia sob um sistema de governo imperial, governado por monarcas, cujo controle de gestão era centralizado majoritariamente nas mãos do imperador. O governo imperial durou entre os anos de 1822 a 1889 (FAUSTO, 1996).

Com o fim do período imperial iniciou o modelo de governo republicano que perdura até os dias atuais, todavia a prevalência dessa república foi conquistada através de um golpe de Estado encabeçado por um grupo de líderes militares, ausente de participação popular. Dentre as variadas formas de direcionamento do governo brasileiro desde a Proclamação da República até a Constituição Federal de 1988 nota-se a construção de muitos vícios sociais, cabe citar: a chamada República Oligárquica, comumente conhecida como “República dos Coronéis” ou “República do Café com Leite”, no qual os presidentes eleitos usavam sua influência política para beneficiar os cafeicultores e garantir sua permanência no poder, sendo a vida política permeada por fraudes eleitorais, através da relação de “paternalismo/compadrio” (Coronelismo) entre os coronéis e a comunidade local, prática que ficou conhecida como “Voto de Cabresto”; a “Ditadura Civil” instalada por Getúlio Vargas que mesclou garantia de alguns direitos sociais com repressão às manifestações sociais; a Ditadura Militar que designou a privação da liberdade política e de manifestação social (LEITE JUNIOR, 2014). Santos (2014), embasado nas concepções de Marshall, retrata uma contribuição interessante nesse sentido, e em uma análise paralela à realidade ocidental:

[...] o usufruto dos direitos civis teria permitido a demanda e obtenção dos direitos políticos; e estes teriam aberto o caminho para a conquista, pela via democrática, dos direitos sociais. Assim, a história da sociedade ocidental, nos últimos 250 anos, seria a história destas conquistas. Muito debate acadêmico já se realizou em torno desta interpretação, havendo analistas que apontam que tal sucessão só se aplicaria, efetivamente, ao caso da Inglaterra - terra de Marshall. No caso brasileiro, por exemplo, os direitos sociais começaram a existir em plena ditadura varguista (anos 1930), ou seja, na ausência de direitos políticos. Não obstante, a concepção marshalliana nos ajuda a compreender por que, aqui, a concessão desses direitos acabou contribuindo para a emergência de uma “sociedade partida”: na medida em que ela se deu sob um regime autoritário, tais direitos foram atribuídos de forma

discriminatória e excludente, sem que houvesse a possibilidade dos setores excluídos de reivindicarem sua participação nos benefícios (SANTOS, 2014, p. 22-23).

Em consonância com Adrião e Camargo (2001) diante do caráter autoritário e centralizador do Estado no âmbito da Ditadura Militar e do questionamento pela defesa do controle público e das demandas sociais, vão emergindo disputas pelas liberdades democráticas: “os primeiros grandes movimentos grevistas; o movimento das “Diretas Já” pelo retorno de eleições para governantes; a conquista da liberdade de organização partidária, entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social” (p. 63). Esses autores pontuam que tais movimentos colocaram em questão a participação social e democratização no Brasil em suas variadas esferas, inclusive no tocante a organização do próprio Estado, bem como citam o enfoque na necessidade de publicização e adoção de medidas transparentes e estabelecimento de instâncias de caráter participativo do Estado expressadas como reivindicações especialmente dos movimentos populares e sindicais; destarte, “de certa forma, em decorrência disso, perspectivas participativas e democráticas tornaram-se plataformas dos partidos de oposição ao regime militar, que disputaram as eleições a partir de 1982” (p. 63).

Diversos foram os governos de oposição ao regime militar – em sua maioria compostos por integrantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – que passaram a anunciar medidas visando a atender a esses anseios democráticos, medidas essas materializadas na criação de instâncias na estrutura do Estado com o objetivo de propor, acompanhar e/ou controlar políticas setoriais. Exemplos dessas instâncias foram os Conselhos de Saúde (regionais e municipais) e o Conselho da Condição Feminina (federal e estadual), entre outros (ADRIÃO e CAMARGO, 2001, p. 64).

Com o advento da Constituição Federal Cidadã de 1988, construída inclusive com a participação e pressão da sociedade e de movimentos sociais, é que vem à tona essa concepção democrática da gestão pública. É claro que a incorporação de tal concepção não se deu sem desafios, de modo que esses ainda persistem na atualidade. Em consonância com a análise de Oliveira (2008, p. 85) a “consagração da noção de Estado de direito por um Texto Constitucional tem, originalmente, dupla finalidade: a imposição de limites ao exercício do poder estatal e a criação de uma autêntica garantia constitucional aos cidadãos”.

Com a democratização do País, a agenda de reforma que então se definiu teve como eixos a democratização dos processos decisórios – com a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas – e a equidade dos resultados das políticas públicas. Participaram da definição dessa

agenda os movimentos sociais e diversas categorias profissionais envolvidas na prestação de serviços públicos, cuja atuação os colocava em contato direto tanto com a população atendida como com os excluídos do atendimento estatal (RUA, 2014, p. 44).

Conforme Adrião e Camargo (2001, p. 64) “uma das formas de se procurar garantir mecanismos e instâncias com conteúdos democráticos é consolidá-los legalmente”. Por outro lado os autores explicitam que a consolidação da lei é perpassada por embates e que representa um avanço, entretanto ressalta que a existência legal dessa e de outras medidas democráticas não é condição por si só suficiente para garantir sua implementação: “Eis parte da ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei: as contradições entre o proposto e o implementado” (ADRIÃO e CAMARGO, 2001, p.64).

Apesar disso, os discursos propagados pelos setores democráticos organizados caracterizavam-se por reivindicar reformas no funcionamento do Estado por meio da institucionalização de conselhos ou similares, compostos por representantes da sociedade civil, cujo objetivo seria participar diretamente da elaboração de políticas sociais e garantir canais de fiscalização e controle da ação estatal (ADRIÃO e CAMARGO, 2001, p.64).

A conquista da gestão pública democrática

Tendo explanado sobre esta perspectiva histórica que ocasiona uma série de dificuldades na gestão pública democrática, é importante salientar o conceito de democracia e de gestão pública no contexto atual. Ugarte (2004, p. 96) assim define o termo democracia: “forma de governo qual o número mais amplo possível de indivíduos adultos da coletividade (os cidadãos) participa livremente da tomada de decisões coletivas por meio de procedimentos preestabelecidos como a regra da maioria”. Destaca-se que existem distintos conceitos e significados dado a democracia, Mill (1980, p. 87), por exemplo, argumenta acerca da democracia, colocando que ela “não será jamais a melhor forma de governo [...] a não ser que possa ser organizada de maneira a não permitir, que nenhuma classe, nem mesmo a mais numerosa, possa reduzir todo o resto à insignificância política”. Todavia, ressalta-se que o entendimento de democracia aqui é visto como uma forma positiva de participação da população na gestão pública, entendendo que o Estado tem a finalidade de garantir a soberania popular.

Quanto ao sentido de gestão pública, tem-se que designa um campo de conhecimento e de trabalho relacionado a garantir/efetivar o interesse público (COELHO, 2014). Destarte, gestão democrática implica a participação da população na administração da política pública; os cidadãos têm direito de questionar, argumentar e sugerir formas de condução daquilo que lhes afetam - é público. No que tange a lógica de controle social, refere-se ao compartilhamento de poder de decisão entre governo e sociedade civil, de modo que a população tem o direito e a responsabilidade de acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do que é público (SALLES, 2014).

A configuração, no sistema constitucional brasileiro, do direito à participação nas decisões estatais, comprova que, de uma perspectiva unidimensional Estado-súdito (o indivíduo não era possuidor de direitos frente ao Estado, mas, unicamente, de deveres para com o Estado), se passou a uma perspectiva bidimensional Estado-cidadão (direitos e deveres originados do vínculo da cidadania destinam-se tanto ao Estado quanto aos indivíduos). A noção de cidadania foi e continua a ser objeto de transformações, razão do contínuo aprofundamento de seu conteúdo e extensão de seu alcance (OLIVEIRA, 2008, p. 87-88).

Enfatiza-se também que o processo de participação social na gestão pública é uma conquista da própria sociedade civil, que mesmo diante dos marcos históricos de repressão às suas manifestações e anseios, persistiram nas lutas pela efetivação de um Estado democrático de direito, no qual prevaleça de fato a soberania do povo, sendo os líderes de governo apenas representantes da vontade popular (BAVA, 1995). Bava (1995) traz uma interpretação interessante acerca da força do coletivo:

No Brasil, esse coletivo de muitas vozes teve e tem um papel fundamental no processo de redemocratização do país. Por força de inúmeras revoltas e movimentos sociais foram sendo construídos novos direitos, alargada a nossa noção de democracia. São décadas de novas práticas sociais que vieram a construir novos atores coletivos. Em meio a muitos embates, esses atores coletivos se multiplicaram, se fortaleceram, tornaram-se propositivos, alguns ganharam dimensão nacional. São hoje reconhecidos como legítimos interlocutores no cenário político brasileiro. E em torno deles se articulam as muitas vozes que expressam as demandas e aspirações dos de baixo, daqueles que, compondo uma sociedade plural, heterogênea, de alguma maneira se sentem excluídos do progresso, da riqueza, da cidadania (p. 2).

Por sua vez, o novo/atual ordenamento de governo brasileiro adotou o sistema de descentralização do poder (União, Estados e Municípios), bem como a autonomia funcional de cada órgão. A autonomia a que se refere não impede (ao contrário, reforça) o cumprimento

de muitos princípios-bases de organização governamental nas três esferas de governo, dentre esses princípios têm-se a participação popular no controle e condução da gestão pública; destarte, as políticas públicas se estruturam pensando nas formas de como garantir tal participação e controle. Assim, conforme pondera Santin (2007, p. 330) a descentralização “aproxima os administrados do poder estatal, possibilitando um maior controle social das decisões administrativas e uma sensibilização das instituições políticas às necessidades daquelas comunidades”.

Diante do exposto, fazem parte da organização governamental e têm-se esses como princípios, inclusive com garantia legal, a criação e execução de Conselhos de Políticas Públicas e Conselhos de Direitos, Conferências, Audiências Públicas, Fóruns e Coletivos de tema de interesse público. Contudo, coloca-se que apesar de ser algo conquistado/garantido, as pessoas devem se apropriar dessa garantia, valendo seu direito/dever de participar e controlar (CF/1988; SALLES, 2014).

O Município: local de participação democrática

O papel da descentralização designou, dentre outras características, autonomia aos municípios, para conduzir sua gestão e execução de serviços públicos à população, conforme a realidade local. E quando se fala de gestão municipal democrática remonta toda essa lógica para o âmbito local, mais próximo dos cidadãos, ampliando assim (ao menos em tese) as possibilidades de participação da sociedade civil (SALLES, 2014). Ainda segundo Salles (2014):

As consequências das tendências descentralizantes derivam também de dois aspectos importantes: as dimensões continentais e as profundas disparidades territoriais, funcionais, econômicas e sociais constitutivas da sociedade brasileira. Há uma enorme heterogeneidade socioeconômica e demográfica entre os cerca de 5.560 municípios brasileiros, o que acarretou impactos diferenciados das sucessivas políticas de descentralização. Além das grandes diferenças entre as cinco regiões, há também disparidades dentro de cada região e de cada Estado federado, o que implica a necessidade de considerar a importância dessa variável nos ordenamentos jurídicos e políticos do Estado brasileiro (p.17-18).

Dessa forma, a sociedade civil tem a responsabilidade de cogestão no âmbito da atuação governamental, o que implica a participação da população na administração da política

pública, sendo que todos os cidadãos têm o direito de questionar, argumentar e sugerir formas de condução do bem público (BAVA, 1995). Como afirma Santin (2007, p. 337) “o povo precisa sentir-se como o verdadeiro titular do poder e acreditar que seus interesses deverão ser os únicos objetivos dos governantes, como professa o ideal democrático”. Esse autor ainda coloca que o Brasil demanda uma revolução cultural, a ser alcançada por meio de um processo educativo, incluindo como meta o desenvolvimento da pessoa como um cidadão, “trata-se de um processo longo e difícil, já que o Brasil é um país de cultura participativa recente e, por que não dizer, incipiente. A transformação do grau de conscientização das pessoas é lenta, mas não deve ser subestimada” (2007, p.337).

Metodologia da Pesquisa

Em conformidade com Marconi e Lakatos (2003) a ciência se utiliza de técnicas no intuito de contemplar seus propósitos. Toda pesquisa requer o levantamento de dados de fontes diversas, e o uso de métodos e técnicas científicas. Destarte, o presente estudo utilizou de pesquisa bibliográfica e documental.

Foi realizado um levantamento sobre os principais trabalhos já realizados - artigos, livros, teses, dissertações, cadernos e cartilhas de orientação, considerando suas relevâncias e contribuições com o tema do presente estudo; pois, como afirma Marconi e Lakatos (2003, p. 158) “o estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações”.

No intuito de contemplar informações acerca da realidade municipal em relação aos mecanismos de gestão democrática, o estudo fez uso de pesquisa documental - coleta de dados realizados por meio de documentos, escritos ou não, denominados de fontes primárias (MARCONI e LAKATOS, 2003). As fontes de documentos utilizadas foram arquivos públicos, tanto documentos oficiais: leis, decretos, portarias e ofícios; quanto publicações parlamentares: atas, debates, documentos, projetos de lei, impressos, relatórios.

Resultados e Discussão

O estudo ora apresentado iniciou com um levantamento no âmbito do município acerca dos mecanismos de participação e controle social existentes - propulsores de uma gestão democrática. Parte-se do pressuposto de que apenas o disposto legal da garantia de uma gestão democrática não é suficiente para materializá-la, e assim demanda mecanismos que dêem operacionalidade a essa disposição.

A análise documental de arquivos públicos permitiu identificar legalmente a estrutura implantada como meio de efetivar uma gestão democrática. Em Espinosa/MG estão instituídos, em Leis, a criação dos seguintes Conselhos Municipais: Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal da Pessoa Idosa (CMPI), Conselho Municipal da Juventude (CMJ), Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental (CODEMA), Conselho Municipal de Esporte, Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE), Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Conselho Municipal de Alfabetização (CMA), Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino, e Conselho Municipal de Turismo (COMTUR).

Os conselhos são órgãos legais que se materializam como espaços públicos de participação e controle social, compostos por membros representantes do governo e da sociedade civil, podem apresentar caráter deliberativo, consultivo, orientador, propositor e fiscalizador a depender da finalidade de cada um; trata-se de “[...] instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos” (RAICHELES, 2006, p.1).

A garantia de existência dos Conselhos significa romper com a centralização e concentração de poder; assim, ao se pensar as políticas públicas neste novo cenário democrático, conquistado com a Constituição Federal de 1988, incorporaram a exigência (em alguns casos) ou orientação (em outros) de que para cada gestão de política pública houvesse um Conselho para propor, acompanhar, monitorar e fiscalizar sua execução.

Salienta-se que cada Conselho apresenta uma especificidade, que é determinada por sua Lei de Criação, seguindo todo um arcabouço normativo; e dentro dos princípios democráticos o ideal é que sejam compostos paritariamente, embora dos 16 Conselhos instituídos legalmente no município de Espinosa/MG, 09 não tenham definição de composição paritária, como se segue abaixo.

O Conselho Municipal de Saúde, criado desde 1994, é composto paritariamente por 12 representantes do governo e 12 representantes da sociedade civil, considerando titulares e suplentes. O Conselho Municipal de Educação, instituído em 1985, bem como o Conselho Municipal de Alfabetização, criado em 2013, são definidos com composição de 16 membros, considerando titulares e suplentes. O Conselho Municipal de Assistência Social, criado em 1995, é composto paritariamente por 12 conselheiros titulares e respectivos suplentes. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, iniciado no ano de 1991, o Conselho Municipal da Pessoa Idosa, criado desde 2005 e o Conselho Municipal da Juventude, instituído em 2007, são cada qual composto, de forma paritária entre governo e sociedade civil, por 08 membros titulares e 08 suplentes. O Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, criado desde 1997, é composto por 16 membros titulares e 16 suplentes. Quanto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, instituído no ano de 2006, tem composição paritária de 14 membros do governo e 14 membros da sociedade civil, considerando titulares e suplentes. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental, criado em 2001, tem composição paritária de 07 membros do poder público e 07 da sociedade civil. No tocante ao Conselho Municipal de Turismo, datado de 2004, é constituído por 11 membros. O Conselho Municipal de Esporte, criado em 2010, é composto de 09 membros. Quanto ao Conselho Municipal de Alimentação Escolar, instituído em 1996, é composto por 07 conselheiros titulares e seus respectivos suplentes. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado em 2007, é constituído por 10 membros titulares acompanhados dos seus respectivos suplentes. Os Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino, instituídos em 2011, são cada qual composto pela comunidade escolar na quantidade de 07 membros, sendo o diretor um membro nato. Com relação ao Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído em 1998, é composto por 04 membros.

Em se tratando do período de vigência e renovação dos representantes nos Conselhos Municipais supracitados, esses possuem, conforme suas respectivas Leis de regulamentação, o mandato de 02 anos, podendo ser reconduzidos apenas uma vez por igual período, com exceção do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério que possui mandato de 03 anos, vedada recondução, bem como, do Conselho Municipal de Educação que deixa omissa essa questão.

Com relação à eleição de representações, os membros do governo são indicados pelo Prefeito Municipal e/ou pelos Secretários Municipais conforme definição de pastas públicas afins, designadas em Lei, já a representação da sociedade civil podem ter o nome da entidade ou segmento especificado em Lei (devendo o responsável legal indicar os membros) ou a Lei prevê uma eleição por meio de Assembleia Geral para eleger as entidades representantes, que após eleitas indicam seus membros representantes.

Ressalta-se como característica em comum entre os 16 Conselhos mencionados acima o fato de que seus membros (conselheiros) não podem ser remunerados, expressando assim a relevância social a que se dirige a função do Conselho e a prevalência do interesse público, visando o bem coletivo.

Todavia, como já mencionado, a existência legal não é por si só condição de aplicabilidade; de modo que, têm-se Conselhos determinados em Leis que não são implementados na prática. Pois, no tocante aos Conselhos, seu funcionamento se dá por meio de reuniões periódicas com os membros (conselheiros) que os compõem e com demais interessados em participar e, para garantir tal funcionamento o poder público precisa ofertar apoio técnico-operacional, como local para reuniões, material permanente e de expediente, e até mesmo recursos humanos. Destarte, dos 16 Conselhos supracitados (criados em Lei) atualmente se encontram em regular funcionamento: Conselho Municipal de Saúde - com reuniões ordinárias na última quarta-feira de cada mês; Conselho Municipal de Educação - reuniões mensais, todavia sem cumprimento de data fixa; Conselho Municipal de Assistência Social - reúne toda 3ª quinta-feira de cada mês; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - plenária realizada toda 4ª quinta-feira do mês; Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - reuniões na 1ª segunda-feira de cada mês; Conselho Municipal de Desenvolvimento do Ambiental - reunião a cada 2ª quarta-feira do mês; Conselho Municipal de Alimentação Escolar e, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - ambos com reuniões ativas, todavia sem estabelecimento de periodicidade.

Outro meio de efetivar a participação popular e democratizar a gestão pública é a realização de Conferências. As Conferências têm o papel de avaliar a situação de dada política pública, definir diretrizes e verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado. Em análise aos registros de atas conferenciais, notou-se que já foram realizadas no município de Espinosa/MG: 09 Conferências de Assistência Social; 07 Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente; 01 Conferência de Saúde; 01 Conferência de Saúde da Mulher. Tais Conferências contemplaram a participação da sociedade civil, tendo como produto a aprovação de propostas que seguem para implementação do executivo municipal, conforme possibilidades de execução.

Constatou-se ainda a realização de Audiências Públicas sobre finanças e dívidas públicas, abastecimento de água e saneamento, valorização da mulher, saúde pública, previdência social, direitos sociais voltados à agricultura familiar. Segundo Soares (2002) a Audiência Pública “é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência” (p. 261). “Ela propicia ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo” (ibid, p.259).

Identificou-se outras formas de gestão democrática participativa no município de Espinosa/MG, a saber: Fóruns e Encontros (elencados abaixo) de assuntos específicos para debater uma problemática ou temas de interesse de um dado segmento; que, como colocado por Luchmann (2007, p. 145) são espaços que “visam a discutir, problematizar questões e demandar soluções para os problemas que estão ausentes ou que recebem tratamento precário na agenda pública, produzindo e ampliando, portanto, os espaços públicos [...]”.

Em 2017 criou-se em Espinosa/MG o Fórum Municipal de Trabalhadoras e Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (FMTSUAS) - um espaço coletivo de organização política dos/as trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de caráter permanente, que envolve os trabalhadores/as com formação de ensino fundamental, médio e superior que atuam na Política de Assistência Social na rede socioassistencial pública e privada.

O município de Espinosa/MG aderiu ao Selo UNICEF¹, e cumprindo a metodologia proposta, realizou Fóruns Comunitários, cujo objetivo é envolver a comunidade no planejamento de ações voltadas a garantia dos direitos da infância e adolescência, na identificação de problemas, no monitoramento e avaliação do impacto de projetos, programas e políticas sociais voltadas à melhoria de vida de crianças/adolescentes (UNICEF, 2017).

No tocante aos Encontros, percebe-se que esses são realizados no intuito de debater uma problemática ou questão específica visando soluções conjuntas. Os documentos públicos permitiram identificar a realização do Encontro Intersetorial de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Encontro da rede intersetorial de atendimento no município, Encontro de articulação da rede socioassistencial, Encontro de orientação à preservação de mananciais.

Contudo, mesmo diante dos mecanismos supracitados, para uma gestão municipal democrática em Espinosa/MG, é notável que o processo de funcionamento de tais mecanismos não é algo de fácil entendimento e adesão mútua por parte da população em geral. Tal afirmação é corroborada/sustentada pelas seguintes situações identificadas, por meio de registros de atas e relatórios: o número reduzido de pessoas que participam de reuniões dos Conselhos ativos - espaço privilegiado e contínuo de controle social; a presença incipiente e tímida da população nas Audiências Públicas, Conferências, Fóruns, Encontros, salvo raras exceções; a burocratização organizacional da gestão pública, traçada segundo metodologias de difícil compreensão - o orçamento público, por exemplo, foi denotado como algo complexo até mesmo por gestores e técnicos.

Ademais, elenca-se a forma de publicidade dos atos públicos no município de Espinosa/MG, ainda que em processo de mudança com a iniciação de um portal eletrônico voltado a publicação on-line, os documentos públicos, até então, só são acessíveis via consulta de arquivos impressos disponíveis na Prefeitura e Secretarias.

¹“O Selo UNICEF é uma iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) voltada à redução das desigualdades e à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes previstos na Convenção sobre os Direitos da Criança e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). [...] Ao participar do Selo UNICEF, os municípios assumem o compromisso de elaborar um diagnóstico da situação da população de 0 a 18 anos incompletos e um Plano Municipal de Ação para enfrentar os principais problemas que afetam essa população nos territórios, sempre de forma participativa. Os municípios também se comprometem a desenvolver ações nas áreas de saúde, educação, proteção e participação social de crianças e adolescentes e a monitorar os resultados alcançados por meio de indicadores e de debates em fóruns comunitários” (UNICEF, 2017).

Considerações Finais

Constatou-se que a garantia da gestão participativa democrática avançou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, leis complementares, normativas e movimentos que lhe sucede, sendo a instituição de mecanismos legais de participação e controle social na condução da gestão pública uma conquista.

Destarte, o caráter democrático da gestão pública não se limitou a uma previsão constitucional, mas ganhou materialidade por meio de mecanismos constitutivos de viabilização da participação popular, expresso, sobretudo, na criação de Conselhos e na realização de Conferências e Audiências Públicas. O estabelecimento desses mecanismos no município de Espinosa/MG, locus de pesquisa, expressa uma conquista democrática de garantia de espaço para efetivação de uma gestão municipal participativa e compartilhada com a população. Contudo, denota-se a existência de impasses no tocante à apropriação, de fato, por parte dos cidadãos, dos espaços democráticos de participação e controle social.

Concluiu-se diante da análise do processo de implementação de uma Gestão Municipal Democrática em Espinosa/MG a perpetuação de conquistas ligadas a implementação de um arcabouço legal e normativo que oferta o caráter basilar para a concretização da participação democrática da gestão pública no município; todavia são nítidos os impasses em colocar em prática essas garantias legais, exemplo disso é que dos 16 Conselhos instituídos legalmente apenas metade encontram-se ativos.

Dessa forma evidenciaram-se como desafios a dinamização dos espaços de gestão democrática, por meio da propagação da informação, a desburocratização da condução da administração pública de modo a se tornar mais compreensível à população e a mobilização da sociedade civil. Além do mais, é necessário que os cidadãos conheçam e assumam seu papel perante os mecanismos existentes de participação e controle social para que esses não se tornem espaços esvaziados e/ou fictícios de atuação democrática.

**DEMOCRATIC PARTICIPATIVE MANAGEMENT, IMPASSES, ACHIEVEMENTS
AND CHALLENGES: An analysis carried out in the municipality of Espinosa/MG**

Abstract:

Democratic Public Management refers to the process of participation and social control by civil society in the conduct of public administration and, it is translated into a historical conquest in the Brazilian scenario. It is stated that Democratic Participatory Management is legally ensured, however, its real materialization is questioned. In this way, the present work aimed to analyze the process of effecting the democratic conduction of the municipal public management. It was a descriptive and qualitative study, which made use of bibliographical and documentary research, whose locus of research was the city of Espinosa / MG. It was verified the establishment of mechanisms that enable the participation and social control of public management, however, these mechanisms need to be appropriated and strengthened by the active participation of civil society.

Keywords: Participative management. Democratic driving. Impasses.

**GESTIÓN DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA, IMPASSES, LOGROS Y DESAFÍOS:
Un análisis realizado en el municipio de Espinosa/MG**

Resumen:

La Gestión Pública Democrática se refiere al proceso de participación y control social de la sociedad civil en la conducción de la gestión pública y se traduce en un logro histórico en el escenario brasileño. Se afirma que la Gestión Democrática Participativa está jurídicamente garantizada, sin embargo, se cuestiona su materialización real. De esta forma, el presente trabajo tuvo como objetivo analizar el proceso de efectividad de una Gestión Municipal Democrática, así como los logros, impases y desafíos inherentes a este proceso. Fue un estudio descriptivo y cualitativo, que hizo uso de la investigación bibliográfica y documental, cuyo lugar de investigación fue la ciudad de Espinosa/MG. Se constató el establecimiento de mecanismos que permitan la participación y el control social de la gestión pública; sin embargo, estos mecanismos necesitan ser apropiados y fortalecidos por la participación activa de la sociedad civil.

Palabras clave: Gestión Participativa. Conducción Democrática. interbloques.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, p. 69-78, 2001.

BAVA, Silvio Caccia. **Dilemas da gestão municipal democrática**. Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 161-190, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] CAPES: UAB, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Gestão democrática da educação: exigências e desafios**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 18, n. 2, 2002.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] CAPES: UAB, 2014.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1996.

IBGE. **Cidades IBGE/Espinosa**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/espinosa/panorama>>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] CAPES: UAB, 2014. 88p.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, v. 70, n. 70, p. 139-170, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **ESTADO PATRIMONIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO NO BRASIL**. 2001.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Trad. Manoel Inocêncio de L. Santos Jr. Brasília: UnB, 1980. (Pensamento Político 19).

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização (substituída pela Revista de Direito Internacional), v. 5, n. 1, 2008.

PEREIRA, Laurindo Mekie. **Em nome da região, a serviço do capital: o regionalismo político norte-mineiro**. 2007. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

RAICHELIS, Raquel. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil**. Revista Serviço Social e Sociedade, v. 85, 2006.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] CAPES: UAB, 2014. 130p.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. 3. ed. rev. ampl. –Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 108p.

SANTIN, Janaína Rigo. **O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal**. Estudos Jurídicos (UNISINOS), v. 40, p. 72-78, 2007.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 138p.

SOARES, Evanna. **Audiência pública no processo administrativo**. Revista de direito administrativo, v. 229, p. 259-284, 2002.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: v. 34, p. 93-106, 2004.

UNICEF, Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Guia Metodológico do Selo UNICEF - Edição 2017-2020**. Equipe UNICEF Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.selounicef.org.br/biblioteca>>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.

Sobre os autores:

Elucleia Oliveira Balieiro é Especialista em Gestão Municipal pelo Instituto Federal do Norte de Minas Gerais- IFNMG, 2019; Especialista em Docência da Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal do Norte de Minas Gerais - IFNMG, 2020; Graduada em Serviço Social pelas Faculdades Integradas do Norte de Minas - FUNORTE, 2015. E-mail: elucleia.o.balieiro@hotmail.com

Reginaldo Moraes de Macedo é Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, 2017; Mestre em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES, 2013. Graduação em Administração pela Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES, 2003. E-mail: reginaldo.m.macedo@gmail.com