

## GESTÃO PÚBLICA SOCIETAL E GESTÃO SOCIAL: ANÁLISE DE APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS NA PRÁXIS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Júnia Fátima do Carmo Guerra<sup>1</sup>  
Armando dos Santos de Sousa Teodósio<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo teve como objetivo central analisar as práticas decorrentes da administração pública de uma secretaria municipal, a fim de discutir a aproximação conceitual da gestão societal com a gestão social. Para tanto, examinou-se as características e os antecedentes do modelo da gestão societal, assim como o construto teórico referente a gestão social. Compreende-se que, a gestão pública societal aproxima-se da gestão social por evidenciar em seu âmago um processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. Por outro lado, a análise dos pressupostos da gestão social apresenta em seu cerne fundamentos da gestão participativa, que permite inferir uma aproximação com o modelo da gestão pública societal. Concluiu-se que a gestão pública da secretaria em evidência, apesar de apresentar no período pesquisado, um esforço em promover a participação no âmbito das decisões, ainda não conseguiu efetivar suas ações de forma a caracterizá-las em um modelo societal. Espera-se que este estudo possa contribuir para a discussão das práticas da gestão pública administrativa, no sentido de mostrar que, a compreensão da gestão social pode gerar práticas que se configurem no modelo societal.

*Palavras chaves:* Gestão Social; Políticas Públicas; Gestão Pública Societal; Políticas de Educação.

### ABSTRACT

*This article aims to analyze the central public administration practices from a municipal office in order to discuss the conceptual approach of societal management with corporate management. To this end, we examined the characteristics and background of the model of societal management, as well as the theoretical construct related to social management. It is understood that the societal public management approaches for evidence of social management at its core a process of dialogue where the managerial decision-making authority is shared among the participants of the action. On the other hand, the analysis of the assumptions of corporate management has at its core fundamentals of participatory management, which allows us to infer an approximation to the model of societal governance. It was concluded that the management of public office in evidence, although present in the studied period, an effort to promote participation in the decisions, has yet to commit their actions in order to characterize them in a societal model. It is hoped that this study can*

---

<sup>1</sup> Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário UNA de Belo Horizonte/MG. Aluna do doutorado do curso de Administração do Programa de Pós-Graduação da PUC Minas. E-mail: juniafcg71@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Administração de Empresas pela EAESP-FGV. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da PUC Minas. E-mail: teodosio@pobox.com

*contribute to the discussion of the administrative practices of public administration, in the sense of showing that the understanding of management can generate social practices that configure the societal model.*

*Keywords: Social Management, Public Policy, Public Management Societal; Education Policy.*

## 1. INTRODUÇÃO

A recente construção do termo gestão social pode assumir diferentes escalas e escolas na medida em que o associa a administração pública, a assistência social, a gestão do terceiro setor, a responsabilidade social e ambiental, e principalmente, à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer nas relações de caráter produtivo. Alvo de diversas interpretações apreende-se que a construção de seu campo de conhecimento tem se consolidado enquanto prática, sem antes apresentar um consenso sobre o conceito.

Porém, esta variação conceitual corrobora para uma associação inovadora dos propósitos da democratização nas relações sociais, que podem ser identificadas por meio da participação e engajamento de diversos atores em decisões e práticas que privilegiam a dimensão dialógica e relacional da gestão. Nesse sentido, a esfera pública, âmbito de interesses públicos da sociedade, se delinea em um espaço de emancipação dos indivíduos.

É neste espaço e aspecto que o modelo de gestão de societal, ainda que em desenvolvimento, esboça seus propósitos. Caracterizada como alternativa de gestão pública cuja precedência deriva dos ideais dos herdeiros políticos dos movimentos populares a favor da redemocratização do país, esta prática se concretiza, dentre outros modos, por meio dos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos.

Ao recorrer a práticas democráticas caracterizadas pela participação popular evidencia-se a aproximação da gestão societal a gestão social, uma vez que, a primeira, além de enfatizar a participação social, procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão (PAES-PAULA, 2005). Nessa perspectiva, compreende-se que a gestão social contribui para o entendimento e implementação do modelo de gestão societal.

Considerando os aspectos apresentados, este artigo objetivou analisar a gestão pública decorrente da Secretaria Municipal de Educação (SME) de São João Del Rei, no período de Ano XV – v. 27 n° 2/2012

2005 a 2009, a fim de discutir a aproximação conceitual da gestão societal com a gestão social. Concluiu-se que a gestão da SME, apesar de apresentar um esforço em promover a participação no âmbito das decisões, ainda não conseguiu efetivar suas ações de forma a caracterizá-las em um modelo societal.

De cunho qualitativo, a metodologia de pesquisa utilizada para este fim foi o estudo de caso único com ênfase na pesquisa bibliográfica, documental e observação não participativa, por se acreditar que a triangulação de dados contribui na busca de uma ou mais tendências no comportamento do fenômeno estudado.

No sentido de atender as prerrogativas apresentadas neste estudo, o artigo foi estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, foram abordados os pressupostos da gestão social, considerando as características do processo de gestão referente às finalidades que se pretende atingir. Na segunda, examinaram-se as características e os antecedentes do modelo da gestão societal. A diante, discorreu-se sobre as estratégias metodológicas adotadas neste trabalho. Em seguida, discutiram-se as práticas da gestão pública da SME a partir dos apontamentos tratados ao longo do texto. E por fim, nas considerações finais, destacou-se que, a gestão pública da SME, apesar de apresentar no período pesquisado, um esforço em promover a participação no âmbito das decisões, não conseguiu efetivar suas ações de forma a caracterizá-las em um modelo societal.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Gestão Social – Características e Apontamentos de um Construto Teórico em Formação**

A trajetória das reflexões no campo da Gestão Social pode-se, inicialmente, passar pela construção léxica de seu significado por meio do adjetivo social qualificando o substantivo gestão para ser entendida como espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, a participação. Neste sentido, trata-se de uma gestão voltada para o social, definida antes pela sua finalidade (FRANÇA-FILHO, 2008).

Segundo Schommer e França Filho (2008), a utilização do termo pode estar relacionada aos atores sociais que a empregam, ao universo organizacional em que é exercida, às finalidades

que se pretende atingir por meio da gestão social ou, ainda, às características do processo de gestão a que se refere. Os autores afirmam que à primeira vista, a expressão pode parecer evidente por si mesma, no sentido de que se trata de uma gestão voltada para o social. Neste sentido, a gestão seria definida, antes de tudo, por sua finalidade.

Dessa forma, salienta-se, que a interpretação do conceito tenta absorver tanto a dimensão de processo, quanto aquela da finalidade, considerando, de um lado, aquele que a identifica como uma problemática de sociedade (nível societário), do outro, aquele que a associa a uma modalidade específica de gestão (nível organizacional) (SCHOMMER E FRANÇA-FILHO, 2008).

França Filho (2008) afirma que a gestão social diz respeito a uma forma de gestão organizacional, diferente da gestão privada, a qual atua no mercado e nas instituições do Estado, visando diminuir a lógica instrumental e técnica para uma visão mais social, política, cultural e ecológica no escopo da gestão.

Neste aspecto gestão social está sustentada em uma preocupação para com o bem de todos (GONDIM *et al*, 2006). Isto permite inferir que gestão social é um avanço em relação à gestão tradicional e tecnocrática, em especial porque a racionalidade que lhe dá suporte, idealmente, não está a serviço apenas de interesses econômicos, que atendem a poucos, mas a interesses sociais e do bem comum, que atendem a muitos (MILANI, 2006).

Por se referir a um bem comum, acredita-se que tal definição pode-se associar a um processo gerencial dialógico onde o domínio decisório é compartilhado entre os participantes da ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social-público, privado ou de organizações não governamentais (GONDIM *et al*, 2006).

Neste aspecto parece instrutivo considerar o caráter participativo, dialógico que lhe é conferido por alguns autores e que pode ser reconhecido como processo por entendê-la como ação baseada não somente na estratégia, mas, especialmente, na comunicação e no diálogo, em espaços nos quais todos compartilham o direito à fala e o direito de participar das decisões sobre objetivos e meios para atingi-los (GONDIM *et al*, 2006).

Essa perspectiva de interação dialógica também pode ser percebida na esfera das políticas públicas permitindo indicar o fortalecimento de um novo modelo de relação entre Estado e sociedade para o enfrentamento dos desafios atuais. De uma visão Estadocêntrica de relação entre Estado e sociedade, que restringe público a estatal, para uma visão Sociocêntrica, na qual a concepção de público é ampliada e se equipara a interesse público (KEINERT, 2000).

Para Boullosa e Schommer (2008) ao contrapor-se a modos de gestão fundados em hierarquia, controle e racionalização, característicos da gestão privada e da gestão pública tradicional, a gestão social manifesta um de seus potenciais de inovação por meio do conceito de participação.

Nesse contexto Demo (1993) argumenta que participação é um processo em constante vir-a-ser, que, em sua essência, trata da autopromoção e de uma conquista processual. “Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir” (DEMO, 1993 P. 18). Desta forma entende-se que a participação não deve ser vista como uma concessão do poder público, do Estado.

Tenório e Rozenberg (1997) afirmam que a participação integra o cotidiano de todos os indivíduos dado que atuamos sob relações sociais. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, que seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim, cidadania e participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino (TENÓRIO E ROZENBERG, 1997).

Os autores ressaltam que sua concretização passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de propriedades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público.

Essa nova configuração presente na relação entre Estado e sociedade, segundo Boullosa e Schommer (2008) acontece no seio de um contexto político-administrativo em transformação, acalentados pela Constituição de 1988, que assumia o município como ente federativo autônomo e propunha concertação com os demais entes (União e Estados).

Para Tenório (2004) seu principal argumento é que a “gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que propõe um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (Tenório, 1995, p. 16). Ele ainda busca associar a gestão social à ação comunicativa sugerida por Jürgen Habermas.

### 2.2 Gestão Pública – Antecedentes e características do modelo societal

A gestão pública societal advém de um processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos (PAES-PAULA, 2005).

Este tipo de gestão manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais (PAES-PAULA, 2005).

Sua origem, que está ligada a tradição mobilizatória brasileira, alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular (PAES-PAULA, 2005).

Este movimento consolidou como um espaço alternativo para a mobilização política ao estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares. Esse ambiente estimulou a articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público (PAES-PAULA, 2005).

Alguns grupos também protagonizaram mobilizações pelos direitos de cidadania, como, por exemplo, os movimentos que protestavam contra o custo de vida, o desemprego, a repressão política e a opressão da mulher (GOHN, 1995).

A partir da década de 1980, Centros Populares constituídos por militantes políticos para facilitar sua atuação nas CEBs e nas bases comunitárias em atividades como as de assessores, educadores e organizadores da mobilização popular, passaram a ser denominados organizações não-governamentais (ONGs) (PAES-PAULA, 2005).

Seguindo este rumo, no início da década de 1980, surgiram as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público, como,

por exemplo, os mutirões de casas populares e hortas comunitárias de Lages, em Santa Catarina (FERREIRA, 1991).

A inserção da participação popular na gestão pública atingiu seu ápice em meados da década de 1980, momento da elaboração da Constituinte, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil (PAES-PAULA, 2005).

Centrado na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito do campo movimentalista, a saber: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas (PAES-PAULA, 2005).

Nesse contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social (PAES-PAULA, 2005). Assim, conforme Jacobi (2000) o campo movimentalista passou a atuar nos governos municipais e estaduais por meio dos conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação.

Ressalta-se ainda a construção de canais de participação, como os Fóruns Temáticos, voltados à discussão de questões variadas relacionadas com o interesse público, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo (PAES-PAULA, 2005).

Uma análise da literatura pertinente demonstra que essas experiências se diferenciam pelos seguintes motivos: coloca em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas; permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público; e espaço público transparente (PAES-PAULA, 2005).

Ao analisar a vertente societal, não se encontrou uma proposta para a organização do aparelho do Estado. O que se verificou, por meio do exame da literatura é que, diferentemente da vertente gerencial – que estabelece um modelo federal a ser reproduzido nas diversas



estâncias governamentais, há uma focalização na organização local de experiências alternativas de gestão (PAES-PAULA, 2005).

Além disso, Oliveira (1998) observa que há uma confusão entre a participação dos funcionários e da sociedade civil. Uma delas é que ainda que o modelo gerencial afirme se inspirar em uma abordagem participativa, há novos mecanismos de controle dos funcionários e a participação é bastante “administrada”. Outra questão observada pelo autor é que democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas distintas.

Conforme esses apontamentos, o primeiro fator destaca-se por compreender que a questão da democratização organizacional ainda deveria estar em pauta e que a democratização interna não implica necessariamente a permeabilidade dessa organização à participação social. Quanto ao segundo fator, ressalta-se que nas organizações sociais a participação popular ocorre por meio do engajamento de representantes da comunidade nos órgãos colegiados de deliberação superior (BARRETO *APUD* PAES-PAULA, 2005). No entanto, esse mecanismo representativo não conseguiu atrair um número significativo de entidades da sociedade civil, por apresentar limitações.

Neste aspecto, e de acordo com Paes-Paula (2005), um aparelho do Estado com características participativas deve permitir a infiltração do complexo tecido mobilizatório, garantindo a legitimidade das demandas populares. Para isso, é necessário criar arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais, e que estas sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências cambiantes inerentes à democracia.

A autora ainda ressalta que a concretização dessas mudanças depende da maneira como o Estado e a sociedade brasileira se articulam para determinar seus papéis e espaços. Por outro lado, há a necessidade de alterar as históricas restrições impostas pela lógica de funcionamento da máquina estatal e a tendência à cultura política autoritária e patrimonial (PAES-PAULA, 2005).

A partir desse contexto, e principalmente, mediante os antecedentes e características da gestão societal, observa-se que é importante notar que a abordagem de gestão societal se insere na perspectiva de uma gestão social por tentar substituir a gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório inclua os diferentes sujeitos



sociais (TENÓRIO, 1998). Essa gestão social é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor (PAES-PAULA, 2005).

A partir dos apontamentos teóricos explicitados entende-se, para fins deste artigo, que o veio da discussão, tanto da gestão societal, como o da gestão social, são oriundos do tema que trata. A partir dos apontamentos teóricos explicitados entende-se, para fins deste artigo, da necessidade da participação deliberativa nas decisões da esfera pública. E que, para se implementar um modelo de gestão societal, faz-se necessário compreender os fundamentos da gestão social.

### 3. ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

O presente trabalho se caracteriza em um estudo de caso único com abordagem qualitativa. Sob essa perspectiva, entendeu-se que o método qualitativo era aquele que melhor se adequava aos interesses da pesquisa, devido à relevância que ele dá aos dados e ao campo em estudo, em contraste com as suposições teóricas.

A escolha do estudo de caso para a realização desta pesquisa é justificada a partir dos argumentos de Greenwood (1973) cujo objetivo é conseguir uma imagem do caso em estudo enquanto totalidade integrada e entidade unitária. Neste enfoque, considerou-se que a característica distintiva do estudo de caso é que ele tenta examinar um fenômeno contemporâneo em seu contexto da vida real, especialmente quando as fronteiras entre fenômeno e contexto não são claramente evidentes (GREENWOOD, 1973).

Nessa perspectiva o estudo de caso único é compreendido como representativo ou típico por estar inserido em uma realidade que pode ser classificada dentro de um conjunto de *fenômenos sociais complexos* (YIN, 2010, p.24). É ainda classificado por Stake (1998) de acordo com o nível de generalização que o caso analisado pode vir a se configurar, o que permite depreender que este caso adquire um caráter instrumental por conter observações que podem ser generalizadas a outras práticas de gestão pública administrativa que contenham as características da que está sendo analisada.

Assim, compreende-se que a estratégia metodológica está em consonância como os objetivos deste artigo por se tratar da possível aproximação da gestão social com o modelo de gestão

societal a partir das práticas administrativas da Secretaria Municipal de Educação de São João del Rei/MG.

O contexto em evidência é o da SME, mais especificamente, às práticas administrativas adotadas por ela no período entre 2005 a 2009. Com o objetivo central de conduzir e orientar a gestão administrativa e pedagógica da Rede Municipal de Ensino de São João del Rei/MG, que era composta por catorze escolas na área urbana e dezoito na área rural, esta secretaria era constituída por técnicos pedagógicos, psicológico e administrativos da área financeira, recurso humano, transporte, merenda escolar, além do secretário municipal de educação e seu superintendente. Tinha o apoio do Conselho Municipal de Educação, que havia sido reativado logo no início do ano de 2005, pelo então secretário municipal de educação, estando este sob à coordenação do mesmo.

Ao considerar o estudo de caso como estratégia metodológica que propõe a descrição de uma situação por meio de múltiplas fontes de dados para um diagnóstico confiável (BONOMA, 1985), este estudo utilizou a pesquisa bibliográfica, documental e observação não participativa.

Depreende-se que a opção por uma pesquisa de cunho documental por se estabelecer no exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou completar, oferece base útil para outros tipos de estudo qualitativos e possibilita que a criatividade do pesquisador dirija a investigação por enfoques diferenciados (NEVES, 1996).

Dessa forma, a presente pesquisa utilizou os registros oriundos das atas de reuniões e assembleias realizadas pela SME, assim como as do Conselho Municipal de Educação, no período citado.

O levantamento de dados quantitativos foi outro procedimento metodológico adotado. Foram levantadas as informações e dados secundários que caracterizam, numericamente, as escolas e o conselho municipal de educação em estudo. Isto significa saber sobre a história destas organizações, a evolução do quadro social e organizacional, estratificação socioeconômica, número de participação em assembleias ordinárias e extraordinárias, nas respectivas atas, dentre outros dados. Esses dados possibilitaram ganhos significativos, na medida em que permitiu o acesso a diferentes níveis da realidade (BYRMAN *apud* TEODÓSIO, 2000).

A observação não participativa, outra metodologia aplicada para a realização deste estudo, foi escolhida por representar um papel essencial no estudo de caso, uma vez que, quando se

observa apreende-se aparências, eventos e/ou comportamentos (GODOY, 1999). Esta metodologia foi aplicada em três reuniões administrativas da SME, em duas assembleias e em duas reuniões do Conselho Municipal de Educação. Vale ressaltar que um dos autores deste artigo teve trajetória de gestão administrativa na Secretaria Municipal de Educação e que, apesar de não estar no cargo atualmente, a pesquisa adquiriu conotações próximas à pesquisa-ação ou mesmo à pesquisa participante.

#### **4. O CASO DAS ARTICULAÇÕES PARTICIPATIVAS NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOÃO DEL REI/MG.**

Este artigo analisou as práticas administrativas da Secretaria Municipal de Educação de São João del Rei, no período de 2005 a 2009 à luz dos pressupostos da gestão social e do modelo de gestão societal por compreender que ambas se aproximam conceitualmente.

Observaram-se na gestão pública da SME várias práticas de caráter participativo. A primeira, a partir do exame de atas registradas em 2006, foi a elaboração do Plano Decenal Municipal de Ensino (PDME), que contou com a participação da comunidade escolar em assembleia. Neste caso, a comunidade escolar chamada a participar se constituiu dos diretores, professores, coordenadores, técnicos, pais e alunos das escolas municipais, estaduais e particulares, assim como, lideranças locais. O objetivo era discutir e definir metas, a partir da realidade local, que conduzisse o futuro da educação de São João del Rei para os próximos dez anos. Nesse sentido, foram realizadas, primeiramente, algumas rodadas de discussão, em grupos heterogêneos, sobre a situação da educação que se encontrava o município para em seguida serem sugeridas propostas de cunho político, social e econômico que possibilitassem o desenvolvimento da educação.

A proposta da constituição de um PDME em cada município era exigência do Ministério da Educação, sendo que, aquele que não o estabelecesse não iria receber o apoio de recursos financeiros e tecnológicos oriundos dos Programas do Governo Federal. Nestes termos, a discussão foi orientada por um documento encaminhado pelo Conselho Nacional e estadual de Educação e foi conduzida pelo Secretário de Educação e sua equipe técnica. Além desta assembleia, foi instituída uma comissão de acompanhamento das metas estipuladas composta por membros integrantes da sociedade civil e educacional, que, no final de cada ano, tinha que

apresentar um balanço das metas conquistadas, em reunião pública na Câmara dos Vereadores.

As políticas públicas educacionais propostas pelo Ministério da Educação também foram analisadas e implementadas pelos pedagogos e técnicos administrativo da SME de acordo com a realidade do município. Uma delas foi a criação de um Conselho Municipal de Educação atuante. Apesar do mesmo ter sido presidido pelo então Secretário de Educação, ele era constituído por professores, pedagogos e técnicos administrativos da Rede Municipal e Estadual de Ensino, por dois professores da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ) e por dois pais e alunos da Rede Municipal de Ensino. Seu objetivo primordial era assessorar a gestão da SME a partir da discussão e implementação de diretrizes que contribuíssem para a administração técnica e pedagógica das escolas do município. Porém, percebeu-se que os assuntos discutidos eram, na maioria das vezes, propostos pelo Secretário de Educação e que às reuniões não eram abertas ao público externo.

Outro canal de participação nas decisões administrativas advinha do Plano de Desenvolvimento Pessoal, que teve como objetivo promover o desenvolvimento pessoal e organizacional, através da avaliação de desempenho de cada servidor municipal da educação. Esta proposta propiciava ao servidor uma ampliação de seus conhecimentos e uma visão mais ampla e ao mesmo tempo específica, de suas atribuições e responsabilidades, além de promover o crescimento na carreira do magistério. Este Plano contou com a orientação e participação de uma professora do curso de Psicologia da UFSJ e de um grupo de alunas coordenado por ela. A sua condução se deu por meio de uma assembleia geral cuja finalidade era expor o seu objetivo geral e por reuniões realizadas por segmento funcional. Ou seja, cada reunião era composta por grupos de funcionários como serviços gerais, técnicos administrativos, professores, diretores e coordenadores, de forma que, as pretensões, os interesses eram discutidos conforme a classe profissional de cada grupo.

A implementação do Ensino Fundamental de 09 (nove) anos, assim como a reelaboração das diretrizes curriculares e do Projeto Político Pedagógico (PPP) de cada escola da Rede Municipal de Ensino, também foi elaborado com a participação da equipe da SME em parceria com as escolas municipais. Estas, posteriormente, com o apoio e participação da equipe pedagógica da SME, promoveram reuniões com a comunidade escolar local a fim de esclarecer a mudança do tempo de conclusão do Ensino Fundamental e a reelaboração do PPP em conformidade com as novas diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação.

### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a discussão teórica apresentada neste estudo e os achados oriundos das práticas administrativas analisadas da SME, verificou-se que, apesar do esforço em se adotar medidas que permitissem a participação da comunidade escolar nas decisões administrativas, estas não se caracterizaram em um modelo de gestão societal.

Esta noção foi possível, primeiramente, ao perceber que a SME estava seguindo as orientações do Ministério da Educação no que tange à participação popular nas decisões de cunho administrativo e pedagógico. Ou seja, a participação estava sendo concedida pelo Estado, e não entendida como algo desejável para a construção da democracia participativa, o que explicitou um cumprimento de questões de caráter gerencialista. Esta percepção ficou bem clara ao verificar que as ações implementadas decorriam de uma exigência imposta pelo Ministério da Educação, além de serem norteadas por diretrizes contidas nos documentos que o Ministério encaminhava a cada município.

Outra questão a ser salientada é que a participação era administrada pelo executivo. Ela tinha limites impostos, como os observados no Conselho Municipal de Educação. Assim, nem todos os assuntos que a comunidade escolar queria discutir em assembleia era posto em pauta, e a participação de pessoas que não fossem membros constituintes do conselho não era autorizada, mesmo que só para assistir às reuniões.

Esses critérios observados, além das considerações acerca do histórico administrativo da gestão da SME, que, nas administrações anteriores se caracterizavam na gestão paternalista e clientelista, permitiram perceber que, apesar do esforço em se adotar práticas participativas, elas não se resumiram no modelo societal.

Apreende-se que, ao definir a gestão social como um bem comum vinculada a processos decisórios compartilhados entre os participantes da ação, pode-se inferir uma perspectiva dialógica. Essa concepção permeia o enfoque da gestão societal ao tentar implementar um projeto político voltado para a ampliação da participação dos atores sociais na definição da agenda política.

Porém, esta perspectiva não foi evidenciada na gestão pública da SME. A partir das experiências relatadas notou-se que os arranjos institucionais de participação foram formulados e controlados pelo poder executivo o qual dificultou a legitimação do mesmo. Isto

ficou claro ao observar, por meio das atas registradas nas reuniões da comissão de acompanhamento do PDME, que o processo de implementação e de acompanhamento do mesmo não foi adiante, não se configurando em políticas públicas, principalmente, com o fim do mandato municipal, em 2009.

O mesmo ocorreu com o Plano de Desenvolvimento Pessoal que teve suas atividades compartilhadas encerradas assim que terminou o mandato municipal, ficando a sua elaboração somente sob a responsabilidade da SME.

Percebeu-se também que não foi levado em consideração o *ethos* das comunidades escolares locais. O que se considerou, primeiramente, foram as diretrizes administrativas e pedagógicas encaminhadas pelo MEC, que, apesar de se apresentarem em forma de diretrizes tinham caráter manipulador, pois, aquele município que não implementasse alguns dos Planos propostos ficaria sem o apoio financeiro e tecnológico dos Programas do Governo Federal.

De acordo com os fundamentos da gestão social e com as características do modelo societal apresentado, demonstra-se que ainda se coloca o desafio de se elaborarem articulações institucionais que de fato viabilize a participação dos atores sociais na gestão pública, de modo a configurá-la em gestão societal.

Acredita-se que o contexto analisado esteja em conformidade com outras práticas de gestão oriundas da esfera pública, por isso, espera-se que a discussão e o caso apresentado contribuam para o exercício de práticas fundadas na participação e no fomento da cidadania.

### REFERENCIAS

BOULLOSA, R. e SCHOMMER, P.C. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social? Anais do XXXII ENANPAD – Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

DEMO, Pedro. Participação é uma conquista: noções da política social participativa. São Paulo: Cortez, 1993, 2a.ed.

FERREIRA, A. L. S. Lages, um jeito de governar. *Pólis*, n. 5, 1991.

FRANÇA FILHO, G.C. Definindo Gestão Social. In: Gestão Social: Práticas em Debates, Teorias em Construção. Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social. Universidade Federal do Ceará. Juazeiro do Norte, julho de 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades: uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em ciências sociais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1999.

GOHN, M. G. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania pelos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.

GONDIM, S.; FISCHER, T.; MELO, V.P. *Formação em gestão social : um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação*. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V.P. (orgs.). *Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino*. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006. (p. 43-61).

GREENWOOD, E. Métodos principales de investigacion social empírica. In: *Métodos de La investigacion social*. Bueno Aires, Paidós, 1973. Cap.6, p.106-126.

JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

KEINERT, T.M.M. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume:FAPESP, 2000.

MILANI, Carlos. Buscando uma definição de gestão social: Um roteiro de questões. [http://www.adm.ufba.br/Definindo\\_a\\_gestao\\_social.pdf](http://www.adm.ufba.br/Definindo_a_gestao_social.pdf), consultado em 17 de março de 2009.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. *Caderno de Pesquisas em Administração*. São Paulo, v. 1, n. 3, 2º sem 1996.

OLIVEIRA, F. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 50, p. 13-21, mar. 1998.

PAES-PAULA, Ana Paula. *Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. *Revista de Administração de Empresas*. V. 45, n. 1. Jan/mar, 2005.

SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G.C. Gestão Social e aprendizagem em comunidades de práticas: interações conceituais e possíveis decorrências em processo de formação. In: *Gestão Social: Práticas em Debates, Teorias em Construção*. Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social. Universidade Federal do Ceará. Juazeiro do Norte, julho de 2008.



STAKE, R. E. Case Studies. In.: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *Handbook of Qualitative Research*. 2nd edition. Thousand Oaks (US) / London (UK) / New Delhi (IN): Sage Publications, Inc., 2000.

TENÓRIO, Fernando G.; ROZEMBERG, Jacob E. *Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação*. In: Revista de Administração Pública Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v.31, n.4, pp. 101-125, jul./ago./1997.

\_\_\_\_\_. *Gestão social: uma perspectiva conceitual*. RAP, Rio de Janeiro, Vol.32, n.5, set/out. 1998a.

\_\_\_\_\_. *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios sobre a gestão social*. 2 ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

\_\_\_\_\_. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. In: LIANZA, Sidney e ADDOR, Felipe (orgs.). *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

TEODÓSIO, A. S. S. Estudo de caso: um resgate do conceito e de suas potencialidades. *Vertente*, Contagem/MG, v. 2, n. 4, p. 31-38 jul./dez. 2000.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.