

A Representação Social na Constituição do Conselho Municipal de Educação de Porto Velho/RO

ANGELINA MARIA DE OLIVEIRA LICORIO

Universidade Federal de Rondônia
clicorio@gmail.com

OSMAR SIENA

Universidade Federal de Rondônia
osmar_siena@uol.com.br

A Representação Social na Constituição do Conselho Municipal de Educação de Porto Velho

1 INTRODUÇÃO

A participação social é um processo demonstrado na evolução histórica da sociedade, cuja origem remonta à época das Cidades-Estados gregas, no século V a.C., efetivada por meio do exercício da democracia direta. As idéias forçadas do Iluminismo, propagadas por filósofos como Montesquieu, J.J. Rousseau e John Locke, no século XVIII, também contribuíram para a consolidação desses ideais que contemplavam a redução do poder do monarca e a participação popular nas decisões da sociedade.

A participação social na gestão pública é fruto de lutas e conquistas sociais. Freire discorrendo sobre a concepção de participação assim se manifesta, “Implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer.” (2000a, p.75). Para Freire a sociedade não pode ser chamada apenas na execução dos projetos, é preciso trazê-la para a mesa de debates, enquanto ainda propositura, enquanto ainda no campo das ideias, isto caracteriza uma gestão democrática.

O processo de democratização vai se consolidando no Brasil com uma valorização da cidadania, da participação social nas agendas políticas. A Constituição Federal de 1988 inaugura no Brasil uma nova fase de direitos sociais, pós-regime militar; nesta Constituição a cidadania ganha uma concepção superlativa. A CF/88 para Silva, “[...] É a Constituição Cidadã, na expressão de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembléia Nacional Constituinte que a produziu, por que teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania.” (2010, p. 90). A CF/88 traz em seu bojo, mecanismos que asseguram essa participação social. Ela consagra a descentralização governamental institucionalizando espaços para uma gestão democrática, para uma participação cidadã no estabelecimento de políticas públicas.

Com a participação social assegurada constitucionalmente e com o aumento no número de pessoas envolvidas na construção de políticas públicas foi necessário uma adequação na forma de se gerir as políticas. Tem-se assim, implantados, os princípios da democracia participativa por meio dos conselhos gestores que se apresentam como mecanismos dessa participação social.

Surgidos como espaço democrático de construção de políticas públicas, sua composição tem sido objeto de estudos e discussões doutrinárias para que se assegure a mais ampla participação social. Com a tendência municipalista vigorante, onde são transferidas para os municípios, diversas competências antes sob a jurisdição dos governos federal ou estadual, tem-se o fortalecimento dos conselhos municipais. Para que em nível municipal se assegure uma efetiva representatividade é preciso que haja um acompanhamento da constituição do conselho e da forma com que os indicados conduzem seus mandatos.

Este trabalho discute essa questão visando compreender as formas de representação, a dinâmica representativa no Conselho Municipal de Educação de Porto Velho.

O desenvolvimento educacional do município de Porto Velho está relacionado diretamente ao nível de atuação do CME e esta atuação, sofre os reflexos de sua composição, podendo ter excelentes ou pífias atuações. Portanto, compreender esta composição e sua forma de representação é relevante para a sociedade e para o governo, ambos representados no conselho, justificando, assim o estudo. Destaca-se que o sistema de ensino municipal, objeto de dedicação do CME é tema prioritário em qualquer fórum de discussão e todos os mecanismos vinculados a esta temática merecem um olhar mais crítico.

2 Revisão Bibliográfica

Falar em Conselhos Gestores é falar em participação social na política e na gestão pública. O homem como participante na decisão de seu destino e do destino da sociedade é um pensamento que sempre esteve presente na história da humanidade. De forma especial é possível destacar o movimento que surge com a insatisfação da presença de um Estado teocêntrico vigorante na Idade Média, onde filósofos defendem um pensamento racional na reforma da sociedade em substituição ao misticismo reinante. A forte presença estatal impedia a presença do cidadão nas decisões sociais e os filósofos começam então a destilar suas ideias iluministas na sociedade. O Estado liberal também não foi a solução.

Os movimentos sociais surgem em cenários como estes de abusos do Estado, A omissão do Estado e não cumprimento de sua finalidade sempre foi fator desencadeador de movimentos sociais. Lucas Verdù (1976 apud SILVA, 1990) ao comentar sobre o clamor dos movimentos sociais por justiça social, assim se manifesta, “Mas o Estado de Direito, que já não poderia justificar como liberal necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar, em seu seio, a sociedade [...]”. (1990, p. 102). Atualmente o país encontra-se em processo de mudança, a população, especialmente os jovens se uniram em um movimento que levou uma multidão às ruas, é um repensar do contrato social de Rousseau, é um repensar do papel do Estado e do papel da própria população.

2.1 Participação Social

A participação social na política e na gestão pública é uma ideia que tem se tornado, modernamente, cada vez mais aceita e praticada, contudo, seus primórdios remontam ao século XVIII, nas formulações de J.J. Rousseau entre outros. Rousseau entende que a participação direta do cidadão nas tomadas de decisões de uma sociedade, protege os interesses das pessoas e assegura um bom governo. (GOHN, 2011).

Em suas reflexões sobre bom governo Rousseau indaga, “Qual a finalidade da associação política? [...]”, (ROUSSEAU s/a, p. 92). Segundo o autor, são os números que apontam um bom governo e as respostas deste questionamento, sendo necessário ficar atento e comparar os resultados e a prosperidade do povo.

A ideia de liberdade e as revoluções de índole liberal dos séc. XVIII e XIX, no mundo ocidental, propiciaram o delineamento de um novo papel do Estado contemporâneo que traz a sociedade para junto de si. (LUCAS VERDÛ, 1976 apud SILVA, 1990). A participação social é uma resposta aos clamores dos movimentos sociais e fortalece a democracia, pois uma democracia ativa pressupõe a participação política da sociedade nas decisões de seu destino, pressupõe exercício de cidadania. Aristóteles já afirmava que a verdadeira característica que constitui propriamente o cidadão é “[...] o direito de votos nas Assembléias e de participação no exercício do poder público em sua pátria”. (1998, p. 42).

Na participação social se tem um processo de divisão de responsabilidades entre a comunidade, que passa a ser parceira, é uma construção coletiva. Por esta lente, a participação social é uma participação política.

A participação social na gestão pública se dá a partir de um processo de democratização da sociedade brasileira. Como leciona Silva, “[...] democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantias dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.”. (1990, p. 111). É a necessidade de ampliação e de democratização do setor público que faz a participação social alcançar o Estado e as questões políticas. Ela sintetiza a dinâmica de uma população debatendo e deliberando sobre agenda política e decisões de governo. Esta dinâmica é o exercício da democracia que pode ocorrer de forma direta ou participativa e indireta ou representativa.

A democracia participativa pressupõe a participação direta e pessoal do cidadão e o legislador constitucional assegurou mecanismos para tal como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, nos termos do art. 14 e incisos da CF/88, o que para alguns autores caracteriza-se como democracia semidireta, por não dar ao povo a possibilidade de realizar ampla discussão sobre os temas, antes da deliberação. Outras formas de participação direta foram asseguradas constitucionalmente, como a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos quando seus interesses profissionais ou previdenciários estiverem em debate (art. 10), a possibilidade de exame das contas públicas de município (art. 31, § 3º), a possibilidade de denúncia ao Tribunal de Contas de irregularidades ou ilegalidade na gestão pública dos três poderes (art. 74 § 2º), entre outras.

Na democracia representativa a participação é indireta e ela pressupõe instituições como, partidos políticos, eleições, sistemas eleitorais que são formas de se disciplinar a escolha dos representantes. Para Montesquieu (2010) o sufrágio é da natureza da democracia. O processo eleitoral é a representação institucionalizada e ultrapassa a questão de escolha de representantes para expressar a vontade e apoio a uma política governamental e o consentimento para deliberações em seu nome. Contudo, a prática tem demonstrado que hoje, a democracia representativa deixa muito a desejar, tanto como democracia, quanto como representação. Neste sentido corrobora Moroni, para quem a democracia representativa por meio de partidos políticos e processo eleitoral já não mais satisfazem “[...] não é suficiente para a complexidade da sociedade moderna e da multiplicidade dos sujeitos políticos e seus interesses legítimos.” (MORONI, 2009, p. 109).

Às concepções originadas nos movimentos sociais soma-se a necessidade de controle social nas políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 assimila essas concepções e as transforma em diretrizes de políticas sociais. Na regulamentação dessas diretrizes é que se começa a tomar corpo os conselhos de políticas públicas (MORONI, 2009). Desta forma a Constituição Federal de 1988 contribuiu para o fortalecimento e surgimento de novos Conselhos Gestores ao definir como necessária, a participação social em algumas políticas específicas como se observa na área da saúde, da assistência social, entre outras.

2.2 Os Conselhos Gestores

Os Conselhos Gestores são, em grande medida, fruto da institucionalização dos conselhos populares experimentados no Brasil a partir da década de 1980 (SIMÕES, 1992). Contudo, segundo Cunha e Pinheiro (2009), já na década de 30, no governo de Getúlio Vargas, são criados diversos conselhos e ao final da década de 70 e início de 80 o movimento social retoma a discussão sobre a democratização do país questionando sobre quais instrumentos seriam necessários para esse processo de democratização.

Ao discorrer sobre os conselhos como forma de gestão pública Gohn (2011) afirma que, “Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população.” (2011, p. 87, 88).

A Constituição Federal de 1988 proporcionou a descentralização administrativa e a expansão da participação social na gestão pública. Destaca-se, nos dispositivos constitucionais, a gestão participativa, em áreas essenciais como educação e saúde, entre outras.

No que se refere à arquitetura da participação, a CF traçou princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). (TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012, p.10).

Portanto, a expansão de conselhos gestores se dá, em grande parte, como resultado de uma legislação propícia, de requisito legal para a concessão de recursos em áreas básicas e, desta forma, desde meados de 1990 têm-se, em nível nacional, conselhos nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente e meio ambiente.

O número de conselhos nacionais aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990. Enquanto, entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos, tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós CF/1988. (Ipea, 2010a).

Tem-se, portanto, a institucionalização de mecanismos de participação social a partir de uma descentralização administrativa consubstanciada em conselhos gestores. “Foi a descentralização administrativa que possibilitou a criação dos conselhos gestores de políticas públicas”. (GOHN, 2000; RAICHELIS, 2000; VOLPI, 2000 apud TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012, p.10) .

Os conselhos gestores são os novos instrumentos de participação social, espaços para a expressão popular e potencial transformação, inclusive política, se cumprir sua função representativa. A consolidação dos conselhos gestores enquanto espaço representativo delinea um novo formato às políticas sociais contemplando todo o processo desde a formação das políticas até as tomadas de decisões. (GOHN, 1990).

Os conselhos gestores, órgãos vinculados ao Poder Executivo, possui constituição paritária, com representação da sociedade civil e do poder público, em todos os níveis governamentais, federal, estadual e municipal que asseguram a participação social na formulação e controle das políticas públicas. Trata-se de um mecanismo que propicia a inserção de novos atores sociais no estabelecimento de uma agenda política.

A legislação federal preconiza o caráter deliberativo dos conselhos gestores, contudo, como destaca Gohn (1990, p.92, 93) “Apesar disso, 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”. Ainda segundo a autora,

Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos. (GOHN, 1990, p. 93).

São diversos os aspectos presentes nas discussões sobre o papel dos conselhos gestores, determinar se se trata de institutos consultivos e/ou deliberativos é apenas uma faceta dessa discussão, a própria estruturação e sistematização dos conselhos precisa ser considerada nessa reflexão, a delimitação de sua esfera de atuação, os mecanismos que assegurem o cumprimento de suas deliberações e seu planejamento, os instrumentos que assegurem as responsabilidades pelas consequências das deliberações, a garantia de orçamento compatível e espaço político adequado para suas atuações. Todas essas abordagens são essenciais na definição do papel central dos conselhos que ora se apresentam como auxiliares do Poder Legislativo, ora como fiscalizadores do Poder Executivo.

A consolidação dos conselhos se dá por um processo, ainda em construção de aperfeiçoamento da participação da sociedade na gestão dos negócios públicos, e no campo da educação, para organização do Sistema Educacional em nível municipal surgem os conselhos municipais de educação. Destaca-se que desde 1840 se tem propostas para criação de um conselho de educação. Em nível municipal o primeiro conselho surge, ainda no Brasil Império, e em 1936 o município de Candelária, no Rio Grande do Sul, criou por Decreto, o conselho municipal de educação. Contudo, é com o advento da Lei 9.562/71, que os conselhos estaduais puderam delegar parte de suas funções para os conselhos municipais, propiciando o surgimento de vários conselhos municipais na década de 70. A partir da

Constituição Federal de 1988 os conselhos municipais de educação se desenvolvem e adquirem mais visibilidade.

[...] a criação e o efetivo funcionamento dos conselhos municipais de educação, nos moldes atuais, tiveram impulso a partir da Constituição de 1988, que, sob os princípios da descentralização e da gestão democrática, instituiu os sistemas municipais de ensino. Assim, os atuais conselhos municipais de educação assumem características próprias, numa rica diversidade de experiências como expressão da pluralidade das vozes sociais na proposição e gestão de políticas públicas, lá na base onde se efetiva e se exercita a cidadania. (BORDIGNON e PEREIRA, 2008, pgs 13 e 14).

Os conselhos surgem no sistema educacional, como órgãos normativos/consultivos mais voltados para a implantação de legislação educacional, interpretando e regulando normas de caráter nacional e estadual, a partir dos sistemas municipais de educação ampliam suas funções passando a normatizar, definir diretrizes e elaborar o Plano Municipal de Educação e recentemente, ganham uma maior dimensão em suas funções passando a exercer o papel de articuladores e mobilizadores. De acordo com o MEC, “Os conselhos municipais de educação exercem papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais junto aos gestores municipais e desempenham funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora.” (Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho).

3 Metodologia

Objetivando compreender as formas de representação e a dinâmica do processo representativo no Conselho Municipal de Educação de Porto Velho- CME desenvolveu-se esta pesquisa, em uma concepção filosófica construtivista social, considerando as visões dos participantes e buscando construir o significado da representatividade. (CRESWELL, 2010).

Lócus

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho, por meio da Emenda n. 197/90, cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Velho, contudo, sua instalação só ocorre em 1998. A partir de 2002 o CME passou a ser regido pela Lei complementar nº 137, de 27/12/2001 e em 2004 passou a ser regulado também por seu Regimento Interno - Decreto nº 9.375, de 20 de abril de 2004.

Vinculado à Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho, o CME é um órgão constituído por uma Presidência, um Conselho Pleno e dois Departamentos com respectivas Divisões e Apoios Administrativos, com função consultiva, propositiva, mobilizadora, deliberativa, avaliativa e fiscalizadora.

O CME de Porto Velho, nos termos da legislação, é composto por nove membros titulares, denominados conselheiros, escolhidos entre cidadãos de comprovada idoneidade moral e formação profissional no magistério conforme quadro 1.

Quadro 1 - Composição do Conselho

Representação	Mandato
Poder Executivo	Quatro anos
Poder Executivo	Quatro anos
Poder Executivo	Quatro anos
Secretaria Municipal de Educação	Três anos
Universidade Federal	Dois anos
Sindicato das Escolas Particulares	Dois anos
Conselhos Escolares	Três anos
Escolas Comunitárias e Filantrópicas	Três anos
Sindicato dos Trabalhadores em Educação	Dois anos

Fonte: Elaborado pelos autores.

A composição dessa representatividade social especializada se dá nos termos da Lei Complementar nº 137, de 27/12/2001 e nos termos do Decreto nº 9.375, de 20 de abril de 2004 que instituiu o Regimento Interno do CME, documentos estes, entre outros, que subsidiaram a pesquisa documental deste trabalho.

Juntamente com a indicação do conselheiro, cada ente representando indica também um conselheiro suplente, que toma posse com o conselheiro titular e o substitui em seus impedimentos e ausências e o sucede em caso de vacância e assim concluindo o mandato do titular, conforme Lei Complementar nº 137/2001.

Nos termos do Art. 9º. da Lei Complementar n. 267, de 24 de outubro de 2006, que reorganiza o Sistema Municipal de Ensino de Porto Velho, é competência do Conselho Municipal de Educação editar normas complementares, autorizar, credenciar, reconhecer e fiscalizar o funcionamento das instituições de educação básica pelo Poder Público Municipal e as instituições de educação infantil mantidas pela rede privada, entre outras. Incentivado pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, busca também desenvolver a função mobilizadora, objetivando a articulação social e se constituindo em espaço de mediação entre a sociedade e o poder público.

O presente estudo tem como seu limite temporal, o atual mandato da diretoria do CME, eleita para o biênio 2012/2014. Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada que adota a abordagem qualitativa. Quanto aos seus objetivos a pesquisa se caracteriza como descritiva, que nos termos de Siena “[...] objetiva a descrição das características de certa população ou fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis.” (2011, p.64), no caso específico, objetiva-se a descrição da dinâmica representativa do CME. Quanto aos procedimentos técnicos adotou-se a pesquisa documental para análise da legislação de criação e implantação do CME, Decretos do Poder Executivo, correspondências oficiais da Câmara Municipal de Porto Velho e da Secretaria Municipal da Educação, pertinentes ao processo, Leis Complementares que dispunham sobre o CME, Regimento Interno do Conselho e compêndios de normas publicados pelo CME. Com a análise documental foi possível compreender a história do CME/PVH, bem como o perfil de sua representatividade política, enquanto fórum competente de participação democrática e representação social na área educacional em esfera municipal. Adotou-se ainda, quanto aos procedimentos, a pesquisa de campo, para compreender a dinâmica da representatividade, aplicando, para tanto, junto aos conselheiros, um questionário com 14 (catorze) questões, sendo o mesmo respondido por todos. Foram formulados também, 7 (sete) questionários variando entre 7 (sete) e 10 (dez) o número de questões de cada um, em função do público alvo. Os questionários foram aplicados ao chefe do Poder Executivo Municipal, ao Secretário Municipal da Educação, à Reitora da Universidade Federal de Rondônia, aos diretores de Escolas Filantrópicas e de Escolas Particulares, ao presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Rondônia e aos representantes de 3 (três) Conselhos Escolares de Escolas Municipais com oferta de Ensino Fundamental elegidos por sua disposição geográfica e número de estudantes atendidos, sendo, uma da zona leste, outra central e a terceira localizada na zona sul de Porto Velho.

Para a aplicação do questionário aos conselheiros foram feitos contatos via e-mail com os mesmos e com o CME, apresentando os objetivos da pesquisa. A solicitação foi objeto de análise em sessão plenária sendo deliberado favoravelmente.

Para a aplicação do questionário junto aos representados foi deixado instrumento personalizado nos seguintes órgãos, Prefeitura Municipal, SEMED, UNIR, SINTERO, na direção de três Escolas Municipais, cinco escolas particulares e duas escolas filantrópicas, todas com oferta de ensino fundamental. Inicialmente o objetivo era aplicar o questionário em três escolas de cada segmento, contudo, verificou-se que as escolas comunitárias estão em extinção, existindo apenas uma no município, identificada como pertencente a um dos conselheiros, por esta razão optou-se por aplicar o questionário nas escolas filantrópicas como

representadas da Associação. O Sindicato das Escolas Particulares também possui um assento no CME e como o conselheiro representante é o próprio presidente do Sindicato optou-se por procurar diretamente as escolas particulares para aplicação do questionário. As três escolas particulares procuradas inicialmente para a pesquisa se recusaram a participar da pesquisa, por esta razão, foram enviados questionários para mais duas escolas, dos cinco questionários entregues, apenas um foi respondido.

Para a análise documental e interpretação legislativa valeu-se da hermenêutica sendo os resultados da pesquisa demonstrados por tabelas e gráficos.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A fonte documental não possibilita uma apurada análise da representatividade social, contudo, ela possibilita inferir informações relevantes ao estudo. Nesse sentido, é possível observar que a Lei Complementar nº 137/2001, dispõe sobre o conselho municipal de educação, e, em seu art. 1º estabelece que o CME é um órgão consultivo e deliberativo. O Regimento Interno do CME, instituído pelo Decreto nº 9.375/2004, em seu art. 1º dispõe que o CME tem por objetivo funcionar como órgão consultivo, deliberativo, normatizador e avaliador, acrescentando, dessa forma, o rol de funções do CME, contudo, em publicações do Conselho se observa o destaque para outras funções não previstas regimentalmente ou em legislação específica. Foi possível observar que CME tem procurado expandir suas ações buscando assumir também as funções, propositiva, mobilizadora e mediadora. Trata-se de uma tendência dos conselhos de educação, que tem ganhado força graças ao incentivo da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME e do próprio MEC que em seu Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho dispõe “Os conselhos municipais de educação exercem papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais junto aos gestores municipais e desempenham funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora”. (MEC – Portal do MEC).

Ainda na análise dos dados legais destacam-se as distinções quanto à duração do mandato dos conselheiros e quanto à quantidade de vagas. O Poder Executivo conta com quatro vagas, sendo três indicadas pelo Chefe do Poder Executivo, com mandato de quatro anos e uma indicada pela SEMED, com mandato de três anos. Na constituição paritária tem-se a sociedade civil, contudo, com mandatos de três e dois anos. Destaca-se de forma exemplificativa, que a Universidade Federal do Estado, com uma vaga, detém um mandato de dois anos enquanto a Associação das Escolas Comunitárias e Filantrópicas, com também uma vaga, detém um mandato de três anos. Considerando a quase inexistência de escolas comunitárias é possível refletir sobre o alcance dessa representatividade e questionar a disparidade da duração dos mandatos.

Quanto ao número de mandatos dos conselheiros, predominam os que estão no seu segundo, terceiro ou mais mandatos, sendo que destes, apenas dois não possui experiência em outro conselho de políticas públicas. Esse cenário aponta para suas experiências enquanto conselheiros e, possivelmente, resulta em melhores deliberações, contudo, pode expressar também falta de renovação nessa representatividade. Seis dos nove conselheiros possui vínculo empregatício com o Governo Municipal, fato que pode tendenciar suas deliberações.

Destaca-se que um dos conselheiros equivocou-se quanto ao órgão que representava vinculando-se ao Poder Executivo, o que pode caracterizar prejuízo para o segmento pelo qual foi indicado, permitindo também, inquirir sobre o processo de escolha adotado em seu segmento. Registra-se ainda que na aplicação dos questionários uma das escolas particulares alegou não estar sob a jurisdição do CME por isso não responderia ao questionário, outra, optou por não responder, visto que o assunto não lhe dizia respeito diretamente. Duas não responderam e não justificaram. Dentre os segmentos educacionais pesquisados as escolas particulares foram as que mais manifestaram desinteresse na pesquisa.

Sendo os conselhos gestores, espaço democrático de participação social nas políticas públicas, buscou-se verificar o grau de satisfação quanto a sua composição, sob a perspectiva dos conselheiros.

Quadro2 - Percepção do conselheiro quanto à composição do CME

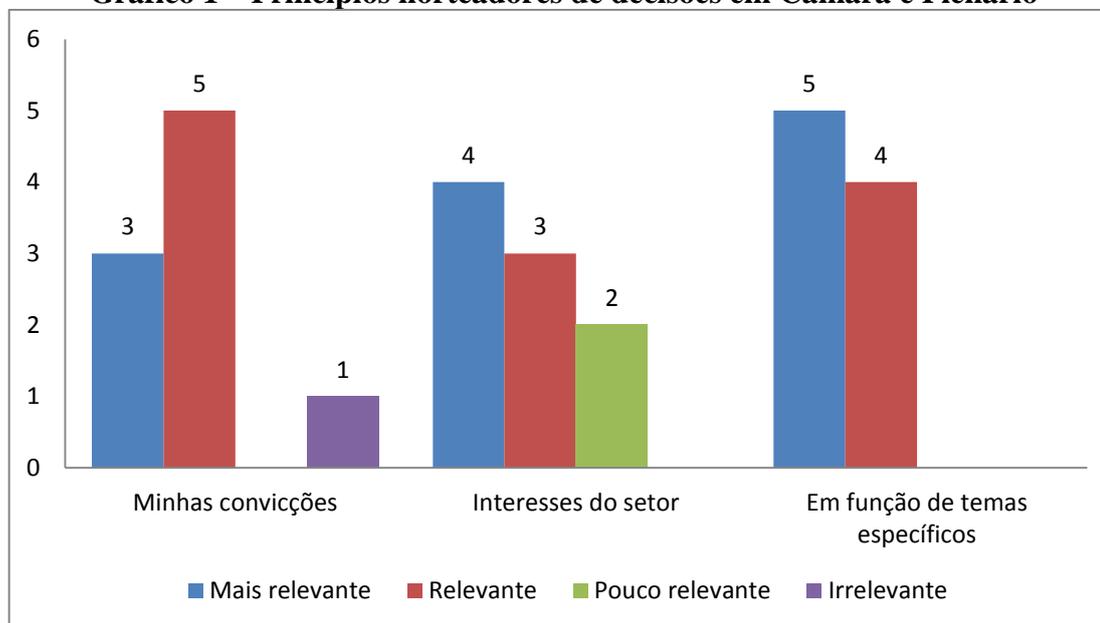
	Número de conselheiros	Diversidade de setores	Entidades com assento	Forma de escolha dos conselheiros	Composição democrática	Gestão participativa	Diversidade cultural
Muito satisfatória	11%	0%	11%	11%	11%	22%	0%
Satisfatória	67%	67%	44%	67%	67%	56%	67%
Pouco satisfatória	22%	22%	33%	22%	11%	22%	22%
Insatisfatória	0%	11%	11%	0%	11%	0%	11%
Soma	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pelos autores.

De forma geral os conselheiros entendem que a composição do CME, quanto ao seu número e as suas diversidades, é satisfatória. Contudo, alguns apontam para a necessidade de se inserir outros setores da sociedade na composição do conselho, o que implicaria no aumento de número de conselheiros. Destaca-se que nenhum conselheiro entendeu como insatisfatória a forma de escolha adotada pelos representados. Pela ótica dos conselheiros a composição do CME está próxima do ideal, contudo, comparando com os dados apurados junto aos representados esta percepção não representa o real.

Quanto aos fatores presentes na construção de convicção e tomadas de decisão dos conselheiros em Câmara ou em Plenária tem-se o seguinte resultado

Gráfico 1 – Princípios norteadores de decisões em Câmara e Plenário

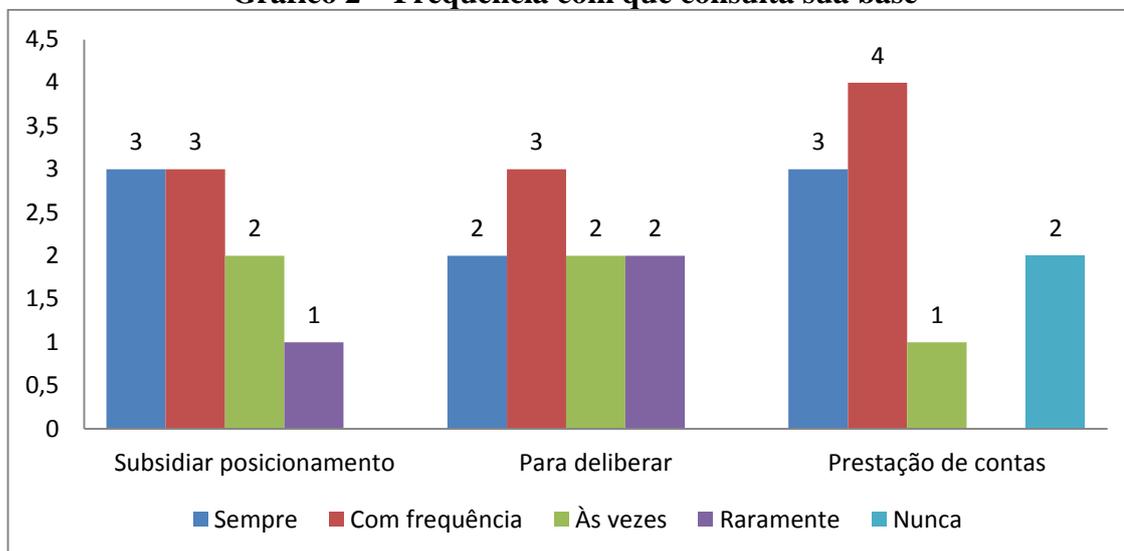


Fonte: Elaborado pelos autores.

Os conselheiros entendem que devem considerar para suas análises e deliberações no CME, suas convicções pessoais e os interesses em temas ou problemas específicos, ficando em um segundo plano o órgão representado e desta forma a própria representatividade. Apenas um conselheiro entendeu que suas convicções pessoais eram irrelevantes para as deliberações enquanto representante social.

Os conselheiros foram indagados sobre a frequência com que retornam às suas bases para discutir sobre as questões educacionais em deliberação no CME, obtendo as respostas demonstradas no gráfico 2.

Gráfico 2 – Frequência com que consulta sua base



Fonte: Elaborado pelos autores.

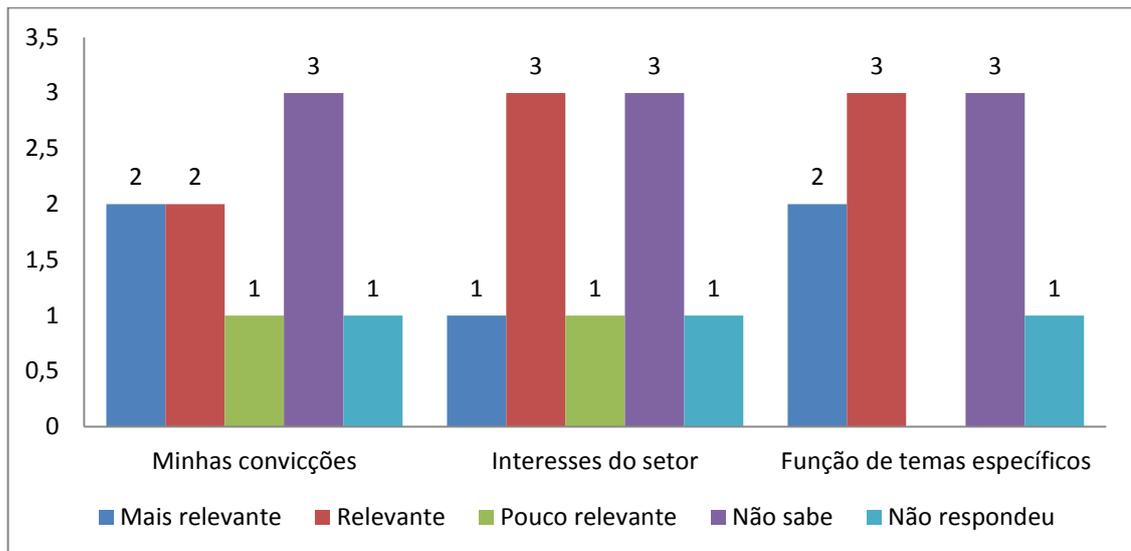
Os conselheiros afirmam consultar frequentemente suas bases tanto para subsidiar seus posicionamentos no CME, para relatar processos e deliberar em plenária ou Câmara, como para prestar contas de sua atuação no CME. Apenas dois conselheiros afirmam nunca retornar à sua base para prestação de contas de sua atuação no CME. Um grupo pequeno afirma fazê-lo raramente. Predomina o entendimento de que os mesmos retornam às suas bases sempre ou com frequência.

Encerrando o questionário foi solicitado que se prestasse informações complementares, e destaca-se o registro de que os conselheiros entendem que as questões políticas permeiam as ações do CME, de que a sociedade civil poderia ser mais participativa e de que nem sempre os assuntos estão sujeitos à consulta da base de apoio.

Em contraponto às respostas dos conselheiros buscou-se fazer indagações similares aos representados, com pequenas variações, pertinentes em função do objetivo da pesquisa. Buscou-se identificar se os órgãos com assento no CME sabiam da existência da vaga e se sabiam o nome de seu representante junto ao CME. A única escola particular a devolver o instrumento assinalou desconhecer a existência dessa vaga e considerou, portanto, prejudicadas as demais questões. As escolas filantrópicas informaram desconhecer seu representante, e dos três Conselhos Escolares dois responderam também desconhecer seu representante e o terceiro só respondeu questionário após buscar as informações, o que prejudicou a intenção da pesquisa. Em análise comparativa observa-se um desencontro de informações entre representantes e representados, visto que os conselheiros alegam que foram indicados por colegiado ou por deliberação em assembleia, exceto os de indicação exclusiva do Poder Executivo.

Quanto aos critérios adotados pelos representantes para suas decisões na análise de processo, nas votações em Câmara e deliberações em Plenário os representados se manifestaram nos termos do Gráfico 3.

Gráfico 3 – Critérios adotados pelo representante para tomada de decisões no CME

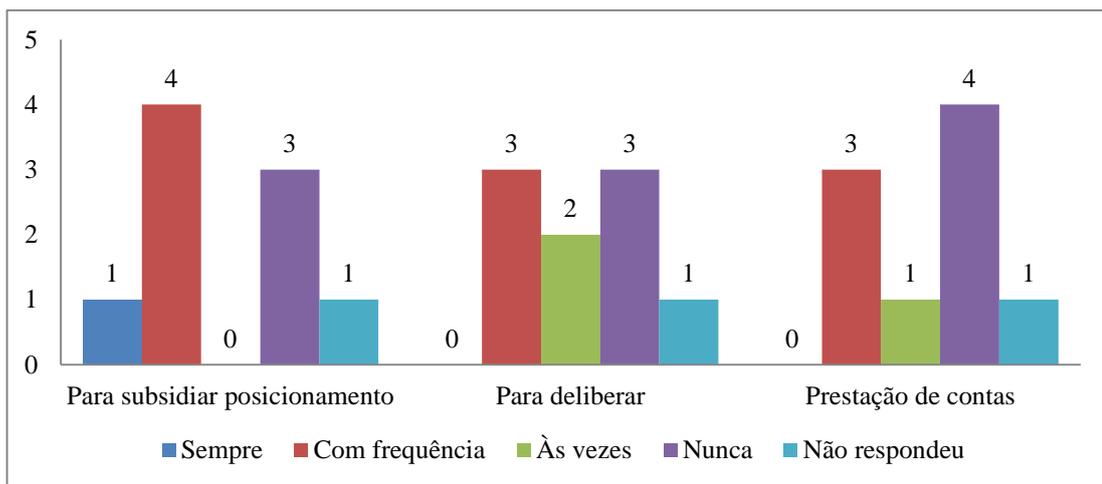


Fonte: Elaborado pelos autores.

Predominou entre os representados a resposta de que não sabem quais os critérios são adotados por seus representantes. Apenas um representado acredita que o critério mais relevante na hora da deliberação em conselho, adotado por seu representado, é o interesse do setor, ficando empatado o número dos que alegaram não saber e dos que indicaram o interesse do setor como relevante. Coincide também o número dos que acreditam ser relevante o interesse do setor com os que acreditam serem relevantes os temas e os problemas específicos. Mais uma vez se percebe divergências entre as respostas dos representantes e dos representados.

Buscou-se saber junto aos representados a periodicidade com que seus representantes retornam à base.

Gráfico 4 – Frequência com que os representantes retornam a sua base



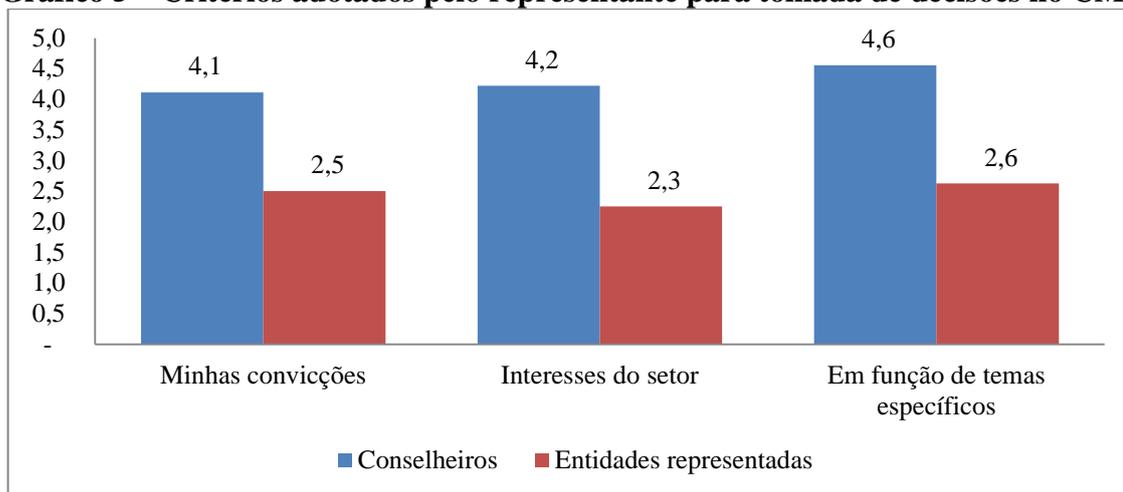
Fonte: Elaborado pelos autores.

Observam-se disparidades entre as respostas dos conselheiros e as respostas dos representados. Os conselheiros, em sua absoluta maioria, afirmam retornar às bases, sempre ou com frequência, contudo, seus representados afirmam que os mesmos nunca voltam para prestação de contas; quando perguntados se voltam às suas bases para deliberar em Câmara ou Plenário e para relatar processos ocorreu um empate entre os que afirmam que seus representantes voltam com frequência e os que afirmam que nunca voltam.

Aos representados foi perguntado sobre nível de satisfação com sua representatividade junto ao CME; cinco não responderam a este questionamento ou disseram não se aplicar, por desconhecerem a atuação do representante ou ao próprio representante, quatro responderam ser satisfatório e um respondeu ser muito satisfatório.

Para uma melhor análise comparativa entre o pensamento do representante e o pensamento dos representados demonstra-se no Gráfico 5 a média das respostas de cada um dos grupos para cada pergunta formulada.

Gráfico 5 – Critérios adotados pelo representante para tomada de decisões no CME

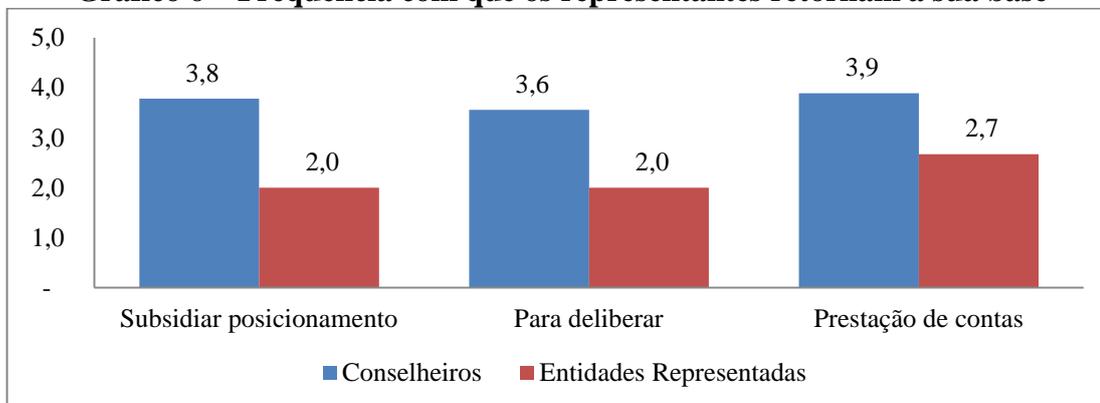


Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando uma escala que vai do “mais relevante” ao “não sabe/não se aplica”, conforme estabelecido no questionário, e tomando como exemplo o primeiro aspecto, os conselheiros afirmam que as convicções pessoais são relevantes nas tomadas de decisões, já as entidades representadas discordam declarando que as convicções pessoais de seus representantes no CME são irrelevantes. O contraste maior se dá em relação aos “interesses de movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos”, identificado no Gráfico 5 como “Em função de temas específicos”, uma vez que os conselheiros acreditam ser este o critério mais relevantes para a tomada de decisões, contudo, suas entidades representadas declaram ser este irrelevante.

Outro aspecto relevante a ser considerado nessa análise comparativa é quanto a relação dos representantes com suas bases, conforme demonstrado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Frequência com que os representantes retornam a sua base



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação à frequência que o representante consulta a sua base para deliberações no CME, verifica-se que a percepção dos representantes é otimista, pois responderam que

consultam suas bases com frequência. Contudo, para as entidades representadas tais consultas raramente ocorrem, principalmente quando se trata de subsidiar os seus posicionamentos e para a tomada de decisões perante o CME. O retorno às vezes ocorre, contudo, de forma tímida. Os resultados permitem inferir que não se verifica uma efetiva representatividade destas no CME.

5 CONCLUSÕES

A democracia pressupõe a participação do povo e de suas organizações no processo político e nas ações governamentais. Com a Constituição Federal de 1988 os conselhos gestores ganham força e se tornam espaços democráticos de construção de políticas públicas, consolidando a cidadania como fundamento do Estado democrático brasileiro. A CF/88 institui o Sistema de Ensino Municipal cabendo aos conselhos de educação sua organização; estes, inicialmente de caráter meramente consultivo, a partir desta instituição vêm ampliadas suas funções.

O Conselho Municipal de Educação de Porto Velho, seguindo uma tendência nacional tem buscado assumir o papel de articulador, com o intuito de mobilizar a sociedade e o papel de mediador, se colocando entre o governo e a sociedade na discussão de temas educacionais relevantes. Esses novos papéis são estimulados pelo MEC e pela UNCME, contudo, em nível local se faz necessário ajustes no ordenamento jurídico específico para assegurar a legalidade dos atos do CME.

Quanto à duração do mandato de conselheiros se faz necessária uma revisão para que se instale o princípio constitucional da isonomia. É no mínimo intrigante, o mandato do representante da Universidade Federal ter duração de dois anos e o mandato do representante de escolas comunitárias e filantrópicas ter duração de três anos. O cenário não mais corresponde à realidade de 1998, quando da instalação do CME; as escolas comunitárias não mais existem no município, e considerando as filantrópicas somam-se apenas cinco escolas com esta característica em um universo de 144 escolas públicas municipal. Estes dados nos permitem concluir que essa revisão é necessária. Ainda quanto à duração do mandato é possível questionar a paridade exigível, pois se o Poder Executivo conta com mandato de quatro anos e os Sindicatos e a Universidade com um mandato de dois anos pode-se concluir que a paridade existe apenas no aspecto numérico, contudo, sua instituição objetiva igualdade de representação entre governo e sociedade, o que não se efetiva com a divergência de duração de mandato identificada na pesquisa.

Considerada a natureza deste espaço democrático e os papéis assumidos pelo mesmo junto à sociedade e ao governo buscou-se compreender a dinâmica representativa no CME desde a escolha dos representantes até a relação com suas bases. Por meio de análise documental foi possível delinear a composição do CME, contudo, a identificação da representatividade exigiu uma pesquisa de campo. Consultando os dois lados desta relação, foi possível perceber, com raras exceções, a fragilidade dessa representação. Identificou-se o baixo envolvimento dos representados no processo de escolha dos representantes, inclusive por desconhecimento das regras, resultando em um frágil vínculo entre ambos. Fica claro que a indicação dos representantes para o CME, em muitos casos, não origina dos representados, não sendo possível, contudo, identificar a fonte originária dessa indicação, o que exigiria uma nova pesquisa de caráter mais específico para cada representatividade. Porém é possível sinalizar para uma intervenção de atores do sistema político na indicação dos representantes e, portanto, na composição desse espaço democrático que é o CME de Porto Velho.

Destacados os problemas na composição dessa representatividade faz-se necessário mencionar o seu baixo poder inclusivo, considerando ser o CME, um conselho de especialistas, portanto, sem preocupação com outros critérios inclusivos como gênero, idade, raça e condição socioeconômica, e considerando ainda, a pequena perspectiva de inclusão de

novas representações sociais na composição do CME, até mesmo pela rigidez do processo legislativo exigido para este tipo de alteração.

Como ponto de reflexão fica o registro de total ausência de um sistema de controle dessa representatividade, causando um maior isolamento dos representados pelo menos por essa via de acesso às informações. É preciso que se construa um novo modelo que assegure uma efetiva representatividade, e este modelo passa por se instituir alguma forma de controle responsável, não apenas de caráter fiscalizador, mas principalmente de acompanhamento das discussões. Estudos nesse sentido precisam ser desenvolvidos como forma de se apontar um caminho mais efetivo para a representação social na gestão pública.

Fica evidenciada, pela pesquisa, a forte desconexão entre os representantes e os representados, quer seja na construção de convicções para as necessárias deliberações, quer seja na prestação de contas do representante. Após a indicação do conselheiro, de forma geral, não ficou demonstrada a preocupação em se retornar à base.

O princípio da democracia participativa exige que se debruce sobre as estruturas representativas, repensando-as, para que não sejam órgãos governamentais de assessoria. A constituição desses espaços democráticos como o CME exige uma maior criticidade dos agentes envolvidos. Com este estudo é possível concluir que os valores democráticos e de participação cidadã ainda precisam ser mais bem assimilados, para que se possa ter um maior compromisso no desenvolvimento educacional em nível municipal.

REFERÊNCIAS

ANDER-EGG, E. **Introducción a las técnicas de investigación social**: para trabajadores sociales. 7 ed. Buenos Aires: Humanitas, 1978.

ARISTÓTELES. A política. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 45 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BORDIGNON, Genuíno e PEREIRA Álvaro de Pádua. **Perfil dos conselhos municipais de educação 2007**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.

BRUYNE, Paul de. et all. **Dinâmica da pesquisa em ciencias sociais**: os polos da prática metodológica. Rio de Janeiro: F. Alves, 2ª ed, 1982.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini M. e PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In. AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

FREIRE, Paulo. **Educação na cidade** 4. ed. São Paulo: Cortez. 2000ª.

GOHN, Maria da Glória. **Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado**. Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Pólis, Volume 37, n 11, p. 35-40, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

INFORMATIVO CEPAM. **Conselhos Municipais das Áreas Sociais**. 2ª edição. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. Unidade de Políticas Públicas, v.1, n.3, 2002.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret. 2002.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret. 2010.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In. AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**: discurso sobre economia política. 7. Ed. Curitiba: Hemus. s/a..

SIENA, Osmar. **Metodologia da Pesquisa Científica**: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. atual. julho/2011, Porto Velho: [s.n.], 2007.

SILVA. José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de e LIMA, Paula Pompeu Fiuza . Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. **IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica aplicada**, Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visando o conceito de gestão social. **Gestão Social: Metodologia, Casos e Práticas**. 5. ed. ampl. rev. Rio de Janeiro: FGV. 2007.

WEBER, Max, **Ciência e política** duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2002.

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