

# SENTIDOS DO EXERCÍCIO DA REPRESENTAÇÃO PARA CONSELHEIROS DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA RMBH, CONSIDERANDO O SEU PERFIL SOCIOECONÔMICO E ASSOCIATIVO/PARTICIPATIVO\*

Cynthia Rúbia Braga Gontijo\*\*

## RESUMO

*Este trabalho foi motivado pelo que parte da literatura na área sugere como conflitos e contradições no âmbito dos Conselhos Municipais de Educação (CME) em função, também, dos recursos técnicos e políticos diferenciados dos seus conselheiros, os quais podem exercer maior ou menor influência sobre a dinâmica representação-participação. Nesse bojo, a preocupação com a formação e com o perfil desses conselheiros torna-se premente. Acresce-se que existe a expectativa de que a pluralidade da composição dos CME se traduza, em alguma medida, na diversidade de perspectivas representadas nos debates e nas decisões neles presentes. Nesse sentido, é importante verificar, por um lado, se há e qual é a diversidade de segmentos sociais presentes nesses espaços e quem são esses conselheiros. Com o objetivo de discutir o exercício da representação de conselheiros em CME da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) considerou-se, dentre outros aspectos, o perfil socioeconômico e associativo/participativo de seus membros. A pesquisa empírica caracterizou-se como um estudo*

207

---

\* Uma versão inicial deste trabalho foi aprovada para apresentação no XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, em julho de 2015, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

\*\* Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FAE/UFMG). Mestre em Educação Tecnológica pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). Professora na Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves", campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). [cynthiagontijo@gmail.com](mailto:cynthiagontijo@gmail.com)

*exploratório qualitativo sobre os CME de oito municípios da RMBH (Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Esmeraldas, Juatuba, Ribeirão das Neves e Sabará). Para a realização do estudo de campo, foi desenvolvida uma coleta de dados que envolveu dados primários, oriundos da aplicação de questionário e realização de entrevistas semiestruturadas com conselheiros que se dispuseram a ser entrevistados; e dados secundários, obtidos em documentos destes CME. Os instrumentos de coleta e análise de dados foram subsidiados pelas categorias: trajetória participativa, inserção no CME e a sua atuação no Conselho, as quais são aqui tratadas.*

**Palavras-chave:** *Representação-participação. Conselhos de Políticas Públicas. Conselhos Municipais de Educação. Conselheiros.*

## **SENTIDOS DEL EJERCICIO DE REPRESENTACIÓN PARA CONSEJEROS DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE EDUCACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (RMBH), CONSIDERANDO SU PERFIL SOCIOECONÓMICO Y ASOCIATIVO/REPRESENTATIVO**

### **RESUMEN**

*Este trabajo está motivado por lo que una parte de la literatura existente del área sugiere como conflictos y contradicciones en el ámbito de los Consejos Municipales de Educación (CME) en función, también, de los recursos técnicos y políticos propios de cada consejero, los cuales pueden ejercer mayor o menor influencia sobre la dinámica representación-participación. En ese asunto, la preocupación con la formación y con el perfil de esos consejeros, se torna preeminente. Acrecentase que existe la expectativa de que la pluralidad de la composición de los CME se traduzca, de alguna manera, en la diversidad de las perspectivas representadas en los*

*debates y en las decisiones en ellos presentes. En ese sentido, es importante verificar, por un lado, si hay y cuál es la diversidad de segmentos sociales presentes en esos espacios y quiénes son esos consejeros. Con el objetivo de discutir el ejercicio de representación de los consejeros en los CME de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) se consideró, entre otros aspectos, el perfil socioeconómico y asociativo/participativo de sus miembros. La investigación empírica se caracterizó como un estudio exploratorio cualitativo sobre los CME de ocho municipios de la RMBH (Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Esmeraldas, Juatuba, Ribeirão das Neves y Sabará). Para la realización del estudio de campo, fue desarrollada una recogida de datos que envolvió datos primarios, oriundos de la aplicación del cuestionario y realización de entrevistas semiestructuradas con los consejeros que se dispusieron a ello, y datos secundarios obtenidos en los documentos de estos CME. Los instrumentos de colecta y análisis de datos fueron auxiliadas por las categorías: trayectoria participativa, inserción en el CME y su actuación en el Consejo, que son tratados aquí.*

209

**Palabras clave:** *Representación-participación. Consejo de Políticas Públicas. Consejos Municipales de Educación. Consejeros.*

**MEANINGS OF THE REPRESENTATION EXERCISE FOR  
MUNICIPAL COUNCILORS OF EDUCATION PARTICIPATING  
IN THE MUNICIPAL COUNCILS OF EDUCATION FROM  
THE REGION OF BELO HORIZONTE CONSIDERING THEIR  
SOCIOECONOMIC AND ASSOCIATIVE/PARTICIPATIVE  
PROFILE**

**ABSTRACT**

*This paper discusses what some literature suggests as constituting conflicts and contradictions in the scope of the Municipal Councils of Education (MCE) involving their councilors' different technical and political resources that may result in greater or lesser influence on the representation-participation dynamics. Therefore, it shows concern with the background and profile of those councilors. There is also an expectation that the diversity in the composition of the councils can be translated somehow in the diversity of perspectives on the discussions and decisions they make. Therefore, it is important to examine if there is and which the diversity of social groups in those councils are as well as who those councilors are. Aiming at discussing the exercise of representation of the councilors in the Municipal Councils of Education from the Metropolitan Region of Belo Horizonte, this paper considers, among other aspects, the socioeconomic and associative/participative profile of their members. This empirical research is a qualitative and exploratory study about the Municipal Councils of Education in eight municipalities from the Metropolitan Region of Belo Horizonte (Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Esmeraldas, Juatuba, Ribeirão das Neves and Sabará). The primary data were gathered in the field study by means of a questionnaire and by semi-structured interviews with the councilors that were willing to be participate in it; the secondary data were collected from the Municipal Councils of Education's documents. The tools to collect and analyze those data were classified in: participative*

210

*course, inclusion in the MCE and their performance in the Council, which will be discussed here.*

**Keywords:** *Representation and participation. Public Policies Councils. Municipal Councils of Education. Councilors.*

## **1 O LUGAR DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA REPRESENTAÇÃO-PARTICIPAÇÃO NO BRASIL PÓS-CF/88**

Os processos de construção da democracia no Brasil são marcados por movimentos de avanços e de retrocessos, movimentos esses inerentes à natureza das relações democráticas. Considerando-se que mudanças e permanências nas práticas de representação-participação refletem o dinamismo de épocas e relações sociais diferentes, sendo, portanto, históricas, a história da democracia brasileira traduz (e é traduzida por) movimentos de pressão popular sobre o Estado, de opressão do Estado sobre a sociedade, mas, sobremaneira, a dialética Estado-sociedade que foi produzida até então. Na década de 80 do século XX, com a ampliação da diversificação e exposição da participação, em especial organizada, de vários segmentos da sociedade, o foco foi a superação da concentração de poder no Estado, especialmente no executivo. Superação essa projetada como possível pela ampliação da participação da sociedade na gestão pública, na direção de representações mais cidadãs.

211

No bojo da promulgação da *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), o Estado, pressionado por forças sociais e políticas diversas, anuncia o seu reconhecimento sobre os direitos ampliados da cidadania (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, humanos) e reconhece formalmente a importância da participação da sociedade nos assuntos de interesse público como um elemento basilar da garantia da cidadania. Há de

se destacar, também, o fato de que a ampliação dos espaços de participação de segmentos sociais na gestão pública é resultante, em grande medida, das lutas de movimentos sociais ocorridos no decorrer do século XX.

A CF/88 afirma o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito, no qual, nos moldes rousseauianos, “todo poder emana do povo”. (ROUSSEAU, 1973). O Estado Democrático de Direito tem como pilar a sociedade democrática de direito, entendida como o conjunto de cidadãos que se identificam como formadores de uma comunidade política diversa e dirigida ao exercício pleno de direitos e deveres individuais e coletivos definidos e concretizados de si para si mesma.

212

Com o processo de redemocratização do país, ampliam-se o delineamento e/ou fortalecimento de espaços/mecanismos/canais participativos, tais como os orçamentos participativos, os planos diretores municipais, as conferências temáticas, os Conselhos de Políticas Públicas (CPP) ou Conselhos de Direitos, entre outros.<sup>1</sup>

A participação em tais espaços poderia ser caracterizada como participação negociada na disputa entre projetos distintos, em processo de cogestão entre o Estado e a sociedade nos novos espaços denominados como públicos, nos moldes habermasianos. Duas questões são destacadas na época: um processo de procura por novos direitos – direito a ter direitos – na construção de uma cidadania ativa e a participação das classes populares na gestão participativa da cidade, buscando a construção de uma cultura participativa.

---

1 Restringimo-nos a tratar dos Conselhos de Políticas Públicas (CPP), e em específico dos Conselhos Municipais de Educação (CME). Para conhecimentos sobre os demais espaços participativos, ver Avritzer (2009, 2008, 2007) e Azevedo (2012).

A forma de organização denominada “conselho”, utilizada na gestão coletiva e/ou pública, não é recente, é tão antiga quanto a própria democracia participativa<sup>2</sup>. (GOHN, 2006). Conselhos, portanto, são abordados historicamente nas teorias acerca das democracias, tendo em vista que a sua organização está situada em experiências democráticas desde a Antiguidade. Os conceitos sobre conselho se diferenciam tal como a polissemia da relação representação-participação possivelmente neles presente.

Esta forma denominada de arranjo ou mecanismo de organização da representação pela participação se diferencia, considerando-se variáveis como: a) Gênese – surgem de iniciativas populares ou do Estado, remetendo a diferentes graus de institucionalização. (AVRITZER; PEREIRA, 2005). b) Causas ou contextos de origem – surgem em contextos de crises sociais, políticas e institucionais, conflitando com organizações mais tradicionais; seriam uma resposta, produzida no interior de determinadas relações de poder, a uma dada crise de legitimidade de representação (GOHN, 2006) ou por necessidades e/ou interesses específicos, relacionados a instituições administrativas determinadas. (PRIMITIVO, 1946). Articulada à sua gênese dizem respeito aos interesses que subsidiam a sua criação. c) Composição – São compostos por atores da sociedade e/ou do Estado. É restrita ou ampliada, dependendo da quantidade e da diversidade de atores incorporados. (AVRITZER; PEREIRA, 2005). d) Atribuições/funções – São consultivos, normativos, fiscalizadores, deliberativos, mobilizadores e/ou propositivos. (WERLE, 2008; GOHN, 2006; AVRITZER; PEREIRA, 2005;). (Ver quadro 1).

213

---

2 Em Atenas da Grécia Antiga, por exemplo, a cidade (polis) era gerida por meio de um conselho (bouleúein) denominado de Conselho dos Quinhentos, ou Senado (boulé), criado e composto por cidadãos que discutiam e deliberavam sobre assuntos de interesses comuns. Na cidade grega Homérica existiam conselhos criados pelo rei e compostos por nobres por ele indicados, os quais tinham a função de aconselhá-lo e o papel de legitimar as suas decisões. (GLOTZ, 1980). Os conselhos, portanto, se diferenciam desde a antiguidade.

**Quadro 1 - Função dos CPP por definição**

<b>Função</b>	<b>Definição</b>
Consultiva	Diz respeito ao assessoramento/esclarecimento em processos exercidos pelo CPP no Estado e na sociedade.
Deliberativa	Diz respeito ao poder de decisão em assuntos tratados pelo CPP no poder executivo.
Normativa	Diz respeito à elaboração por parte do CPP de pareceres e outros documentos afins, que versam sobre assuntos diversos e que a regulam no âmbito do município, estado ou União.
Fiscalizadora	Diz respeito a processos e procedimentos de acompanhamento/monitoramento/verificação exercidos pelo CPP.
Propositiva	Diz respeito à elaboração de propostas, críticas, sugestões em âmbitos diversos, empreendidas pelos CPP, ou seja, a sua capacidade de tomar iniciativas e participar ativamente na definição das políticas e do planejamento em determinada área do Direito.
Mobilizadora	Diz respeito à capacidade do CPP de instigar a sociedade no acompanhamento dos serviços e articular esforços para a apresentação de respostas às suas demandas e aos seus anseios.

**Fonte: Elaboração da autora, com base em Werle (2008), Gohn (2006), Avritzer e Pereira (2005).**

A combinação entre essas variáveis remete a experiências conselhistas diferenciadas, ou seja, para tipos de conselhos diferenciados.

Com a CF/88, os conselhos institucionalizados nos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) sofrem alterações, especialmente no que diz respeito à ampliação da presença de trabalhadores em sua composição, pois a sua institucionalização tem como justificativa político-ideológica assegurar a primazia da soberania popular sobre o Estado, ao possibilitar condições para a: a)

emancipação do cidadão da tutela do Estado; b) descentralização do poder e c) efetivação de sua participação na gestão da vida pública.

Atualmente, os CPP podem ter caráter distintos em sua configuração sobre assuntos correlacionados ao ciclo das políticas públicas (delineamento/formulação, implantação/implementação, monitoramento/avaliação), estando subdivididos em conselhos temáticos, de programas e de políticas. (TATAGIBA, 2002).

Aos conselhos temáticos, cabe a atuação no âmbito de temas específicos, tais como a saúde alimentar, o patrimônio cultural, o urbanismo, a mulher, sendo, portanto, criados de forma pontual no contexto de demandas locais emergentes. Suas composições são bastante variadas, não estando relacionadas, necessariamente, à ideia de haver representação paritária do Estado e da sociedade.

Já os conselhos de programas atuam no âmbito de programas governamentais específicos, tais como o Conselho do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), com o escopo do trabalho voltado para públicos específicos. Assim como no caso dos conselhos temáticos, a participação nos conselhos de programas não é necessariamente paritária.

Por fim, os conselhos de políticas, também chamados de conselhos gestores, relacionam-se a políticas mais estruturadas ou concretizadas nos sistemas nacionais, de caráter abrangente e tendência universal, e são de natureza paritária.

Gohn (2001) organiza a experiência conselheira no país em três tipos: a) os conselhos comunitários, porque compostos por setores organizados em associações de bairros, classe, clubes de serviço, entre outras, com o objetivo de resolver problemas sociais circunscritos; b) os conselhos populares, porque compostos por

amplios setores da população, mas sem vínculo institucionalizado com o Estado; e c) os conselhos institucionais, porque formados por órgãos de Estado, podendo ter a participação popular restringida, os “conselhos de notáveis”; ou ampliada, os “conselhos dos gestores” (os CPP ou Conselhos de Direitos).

Esses mecanismos podem se diferenciar significativamente em termos de sua gênese, pois podem surgir de iniciativas populares ou pela iniciativa do próprio Estado, pelo escopo dos atores incorporados e pelas relações neles engendrados e, portanto, podem se articular a diferentes dimensões de conflitos sociais. (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

216 Acerca da qualidade dessa participação, Avritzer (2008, p. 44) considera que ela é potencializada por pelo menos três aspectos: a) na maneira como a participação se organiza; b) na maneira como o Estado se relaciona com a participação e c) na maneira como a legislação exige ou não do governo a incorporação da participação em sua estrutura organizacional.

Outras variáveis importantes para a identificação dos possíveis arranjos participativos presentes nestes espaços seriam: a) a primeira, relacionada ao seu grau de institucionalização, remete à formalidade ou informalidade dos arranjos estabelecidos: no polo formal, os canais são constituídos por meio de legislação e regulamentação, ou definição de atribuições, funções e procedimentos, em contraposição às relações e dinâmicas menos formalizadas que podem constituir alguns desses espaços; b) o poder formal desses canais, que podem ter caráter deliberativo ou consultivo; c) a periodicidade dos encontros entre a sociedade e o Estado, que pode assumir caráter regular e processual ou eventual e episódico; d) a escala de planejamento (da elaboração de políticas setoriais ao planejamento global) ou

de gestão (projetos específicos ou para espaços, equipamentos e serviços). (BITTAR; COELHO, 1997, p. 334).

No que se refere à variabilidade participativa apontada, é importante atentar para as condições concretas e simbólicas que sustentam e potencializam tipos diferenciados de participação, pois esses, possivelmente, reforçam uma determinada construção democrática. Além disso, pressupõe-se que a participação de sujeitos em espaços colegiados é representativa, pois ele está ali inserido em nome de algo, de um grupo, de uma classe. Nesse sentido, questiona-se em que medida a participação se articula à representação nos denominados CPP. Caberia, então, perguntar: qual é a representatividade da participação dos conselheiros nesses conselhos?

Pesquisa desenvolvida por Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003) sobre CPP aponta que “a emergência dos conselhos gestores de políticas públicas não superou a distinção entre uma minoria de cidadãos politicamente ativos e a maioria passiva”. Com análise semelhante, Coelho e Nobre (2004) afirmam que os conselhos incluem um tipo de ator político, ao qual eles denominam de os “excluídos organizados”, em contraposição a uma grande parcela de cidadãos brasileiros sem perfil associativo.

Tatagiba (2002), em suas pesquisas na área, aponta outro elemento dificultador para a constituição da participação articulada à capacidade deliberativa no âmbito desses espaços, que é a baixa capacidade técnica, teórica e política dos seus conselheiros para o exercício de suas funções. Segundo a autora, esse fato reduz as condições desses conselheiros defenderem suas próprias opiniões e, assim, minimizarem os processos de cooptação política.

Contudo, as formas de atuação nesses conselhos não são consensuais no país. E, neste caso, este trabalho assume um sentido particular, pois se entende que é necessário compreender quem são esses conselheiros partícipes dos CPP no país.

## **2 O LUGAR DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL PÓS-CF/88**

No bojo da Lei (CF/88), expande-se a implantação/implementação dos Conselhos Municipais de Educação (CME), em um sentido amplo, como integrantes da gestão pública local. Considerados como órgãos colegiados, compostos por membros da Administração Pública Municipal e por membros de determinados segmentos da sociedade, com competências para opinar, controlar, fiscalizar, deliberar sobre determinadas matérias.

218

A composição desses conselhos pressupõe um sentido de representação que possa ser adequado, em especial, no nível local. Se a representação deve ser relacionada aos interesses comuns escolhidos pela comunidade local e não a interesses determinados e circunscritos, é significativo compreender como tal composição se constitui.

Nesse sentido, a ideia de representatividade é importante, porque os CPP em geral, e os CME, em específico, baseiam-se no princípio da representação, ainda que seja, em muitos casos, por indicação e não por eleições o provimento dos representantes.

Se os espaços de participação da sociedade na gestão de políticas públicas estão estruturados em novas configurações e exercícios de representação política, uma questão central na compreensão dessa nova forma de representação diz respeito às pretensões de legitimidade dessas novas institucionalidades. (LÜCHMANN, 2007).

Aqui a questão da representatividade ganha força, seja no sentido da participação direta dos indivíduos (ou autoapresentação), seja no sentido da incorporação ou defesa, via representação, de demandas, de grupos, de discursos, de identidades e de perspectivas que recebem tratamento precário ou ausente no modelo padrão da representação eleitoral. (LÜCHMANN, 2007).

Com a instituição da Lei nº 9.394, de 21/12/1996 (LDB/96), que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional desde então (BRASIL, 1996), foi reafirmada a configuração, em regime de colaboração dos sistemas de ensino nos níveis federal, estadual e municipal, sendo que à União cabe “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.” (BRASIL, 1996).

Ao analisar o dispositivo que afirma a competência dos municípios para instituir os seus respectivos sistemas de ensino, constata-se que, ainda que a LDB/96 defina como opcional a criação de Sistemas Municipais de Ensino (SME), estabelece a competência dos municípios para organizá-los, reconhecendo a competência do município, como ente federado, nessa matéria. No contexto da opcionalidade sobre a criação ou não de SME, a LDB/96 não trata de CME. Também não trata especificamente de CEE, mas define a existência de um CNE.

219

Atendendo aos preceitos destacados, os municípios podem criar os seus próprios CME, regulamentados por leis estaduais e federais, mas definidos, em termos de sua função política, as suas atribuições, a sua composição e forma de representação, em legislação municipal específica. Estes órgãos colegiados integrados à estrutura da administração pública educacional no município inserem-se no processo de gestão democrática da educação e descentralização das

funções do Estado, preconizados pela CF/88 e pela LDB/96. (Ver quadro 2).

**Quadro 2 - Conselhos gestores na área da educação no Brasil no período pós-CF/88**

Nome dado ao Conselho	Função política esperada	Atribuições/ funções	Composição	Forma de re-presentação	Marco legal
Nacional de Educação	Normatizar, supervisionar e coordenar o Sistema Nacional de Educação (SNE).	Assessoramento, normatização e deliberação sobre matérias do SNE.	12 membros em cada uma de suas Câmaras, sendo, pelo menos, 50% dos seus conselheiros representantes de segmentos da sociedade.	50% definidos e nomeados pela Presidência da República.  Os outros 50% definidos por segmentos da sociedade e nomeados pela Presidência da República.	CF/88; LDB/96.
Estaduais de Educação	Normatizar, supervisionar e coordenar o Sistema Estadual de Educação (SEE).	Assessoramento, normatização e deliberação sobre matérias do SEE, especialmente fixar normas, autorizar o funcionamento de escolas, fazer inspeção, complementar os currículos, elaborar levantamentos estatísticos e estabelecer planos para aplicação de recursos.	Representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência, em matéria de educação.	Em geral indicados pelo Secretário de Estado da Educação e por segmentos da sociedade representados no Conselho, e nomeados pelo governador.	CF/88; LDB/96. Re-gulamentação de cada estado.

Municipais de Educação	Organizar o funcionamento do SME, em colaboração com o SEE.	A abrangência de sua atuação depende de cada município	Regulamentação de cada município.	Regulamentação de cada município.	CF/88; LDB/96.  Regulamentação de cada município.
------------------------	---	--	-----------------------------------	-----------------------------------	---

**Fonte: Elaboração da autora, com fundamentação em Brasil (1988, 1996).**

Destaca-se que se, por um lado, os CME podem representar a classe trabalhadora, por outro, podem atuar como órgãos do governo. No caso dos conselhos de educação, estes são órgãos, em geral, criados nos escalões do poder executivo (Ministério, secretarias estaduais e municipais ou equivalentes), com competências, em geral, deliberativas, normativas, de assessoramento e/ou fiscalização. Contudo, ao lado disso, a criação e a expansão dos CME, também, são resultantes das lutas pela participação popular nas decisões governamentais.

No caso dos conselhos de educação é preciso, também, considerar o processo de reforma do Estado, desencadeado mais intensivamente nos anos 90, tendo como horizonte a descentralização do ensino, a autonomia e a participação da sociedade nos processos decisórios.

Cabe lembrar que foi nos marcos da hegemonia do projeto neoliberal – em particular, no governo Collor de Mello, no ano de 1989 – que, esses espaços participativos se multiplicaram. Interessante notar que as experiências participativas ganharam notoriedade com o início da implementação do projeto neoliberal. De um lado, o redirecionamento, a despolitização e a desmobilização da ação foram as marcas do projeto neoliberal, enquanto, de outro, assistiu-se a um

*boom* de experiências de gestão participativa por parte dos governos democrático-populares, em particular nas prefeituras do Partido dos Trabalhadores (PT) ou naquelas em que este fazia parte da coligação partidária no poder. (NEVES, 2007, p.397).

A crítica ao Estado burocrático e centralizador passou a ser de direções tanto da esquerda quanto da direita. De um lado, atribui-se forte ênfase à minimização do Estado, colocando o mercado como o regulador das necessidades. Por outro lado, a crítica da esquerda à centralização e à burocratização do Estado trouxe a proposta de um novo desenho institucional na relação Estado e sociedade mediante a construção de uma Reforma do Estado que buscasse a democratização e a construção um novo formato em processos de cogestão. (NEVES, 2007, p. 396).

222

A reforma do Estado tornou-se o tema central da agenda política nacional, orientada por agendas internacionais. A origem deste processo ocorreu quando o modelo de Estado, montado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, responsável por uma era de prosperidade sem igual no capitalismo, entrou em crise no final da década de 70. Dada à imperiosa necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamento dos países em crise, aproveitou-se a oportunidade para propor a redução do tamanho do Estado e o predomínio total do mercado. A solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução. (NEVES, 2007).

Neste quadro, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), cuja missão foi a de colaborar para a difusão e o debate das ideias e práticas sobre a reforma do Estado, particularmente da Administração Pública, teve um papel estratégico: promover a Reforma Gerencial do Estado latino-americano. O CLAD propôs, então, que governos latino-americanos, dentre

eles o Brasil, se organizassem a fim de criar medidas para: a) a flexibilização organizacional, capaz de tornar os governos mais ágeis; b) a montagem de uma rede de relações mais democráticas entre a prestação dos serviços públicos e os cidadãos-consumidores; c) a implantação de um modelo contratual e competitivo de ação estatal, a partir do qual se pudesse aumentar a eficiência e a efetividade das políticas. (CLAD, 1998). Tais propostas se sustentaram na crença de que a reconstrução da administração pública pela Reforma Gerencial levaria ao aumento da governança do Estado de forma a garantir a sua governabilidade.

As principais características deste modelo administrativo, em implementação no Brasil desde a década de 90, são: a) a profissionalização da alta burocracia; b) a criação de mecanismos para a transparência das ações dos governos de forma a possibilitar o controle social junto às ações públicas; c) a descentralização da execução de serviços públicos, especialmente os sociais. O princípio que norteia esta mudança é o de que deve haver uma separação funcional entre as estruturas responsáveis pela formulação de políticas e as unidades descentralizadas e autônomas, executora dos serviços; c) a orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário; d) o aumento do grau de responsabilização do servidor público. (NEVES, 2007).

223

Na área social, o caminho foi reforçar o papel do Estado como formulador e financiador das políticas públicas. Para isso, tornou-se fundamental o desenvolvimento da capacidade catalisadora dos governos em atrair a comunidade, as empresas e/ou o Terceiro Setor – sociedade civil organizada – para compartilhar a responsabilidade pela execução dos serviços públicos, principalmente os de saúde e educação básica. Nesse contexto, inserem-se os CPP em geral, e os CME em específico.

Tendo como referencial a transformação do sistema federativo brasileiro, incorporada nas normas da CF/88, este trabalho toma por base o poder atual do município, caracterizado como ente autônomo dentro da federação, com os quais se relaciona por meio de várias formas de cooperação. Nesse regime de interdependência, de poder compartilhado e de responsabilidades mútuas e complementares, o município rege-se (e também é regido) pelas práticas federativas da descentralização, autonomia e participação nas ações que desenvolve, em especial nas relativas à educação, na qual se inclui a criação e a dinamização dos CME.

224

Os CME, ao serem instituídos, são corresponsáveis pela organização e funcionamento da educação no município, mas depende de cada município estabelecer a abrangência da sua atuação. Entre as suas funções genéricas há que se incluir em regulamentação própria se ele tem caráter consultivo, deliberativo, normativo e/ou fiscalizador. Apesar de ainda não serem regulamentadas em legislação específica, funções denominadas como mobilizadora e propositiva têm emergido no cenário de atuação dos CME.

As funções que se anunciam e/ou se fortalecem implicam enormes desafios para os CME, especialmente no que diz respeito à atuação e à qualificação dos seus conselheiros. Algo que remete à questão do perfil e da formação dos seus conselheiros.

Pesquisas sobre a criação, implantação e funcionamento dos CME, dentre outras, (ABRANCHES, 2009; SOUZA; VASCONCELOS, 2006; DUARTE; OLIVEIRA, 2013; SOUZA, 2013) têm constatado a necessidade de conhecimento acerca do perfil e da capacitação dos conselheiros para o exercício de suas atribuições nesses espaços.

Existem conflitos e contradições no âmbito dos CME em função, também, dos recursos técnicos e políticos diferenciados dos seus

conselheiros, os quais podem exercer maior ou menor influência sobre a dinâmica representação-participação. Por isto, a preocupação com a formação e com o perfil destes conselheiros torna-se premente.

Acresce-se que existe a expectativa de que a pluralidade da composição dos CME se traduza, em alguma medida, na diversidade de perspectivas representadas nos debates e nas decisões neles presentes. Nesse sentido, é importante verificar, por um lado, se há e qual é a diversidade de segmentos sociais presentes nestes espaços, e quem são estes conselheiros. Portanto, é necessário direcionar o olhar para o perfil social, econômico e associativo/participativo dos conselheiros, objetivando discutir a representação em seu âmbito.

### **3 O PERFIL DE CONSELHEIROS DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE**

Com o objetivo de discutir o exercício da representação de conselheiros em CME da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) considerou-se, dentre outros aspectos, o perfil socioeconômico e associativo/participativo de seus membros<sup>3</sup>. A pesquisa empírica caracterizou-se como um estudo exploratório qualitativo sobre os CME de oito municípios da RMBH (Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Esmeraldas, Juatuba, Ribeirão das Neves e Sabará). A

225

---

3 Este trabalho é parte da pesquisa "O exercício da representação em espaços participativos instituídos: estudo exploratório em conselhos municipais de educação" (GONTIJO, 2013).

RMBH<sup>4</sup> é, atualmente, composta por 34 municípios<sup>5</sup>, sendo que 28 destes têm CME, segundo dados do IBGE (2012).

Através dos contatos com os CME e/ou com as SME, verificou-se que, dos 28 Conselhos existentes, segundo os dados do IBGE (2012), 23 estão em funcionamento. Após as diversas tentativas para acessar os CME da RMBH, a pesquisa foi empreendida com apenas os 8 municípios que se dispuseram a contribuir. Considerando-se que existem 23 CME em funcionamento na RMBH, segundo as informações das SME, a pesquisa abarcou 43% do universo dos Conselhos na Região.

---

4 A Lei Complementar Federal nº 14, de 08/06/1973 (BRASIL, 1973) criou as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, dentre elas a de BH, para a qual foram definidos 14 municípios – Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano – componentes localizados no entorno da capital. Com a Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21/09/1989 (MINAS GERAIS, 2012) foram incorporados, respectivamente, à Região os municípios de Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme. Na década de 90, foram incorporados à RMBH os municípios de São José da Lapa, Juatuba, Sarzedo, Mário Campos, São Joaquim de Bicas, Confins, Florestal, Rio Manso, Baldim, Capim Branco, Itaguara, Matozinhos e Nova União. Em 2000, mais dois municípios foram integrados a Região: Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas. E, em 2002, foi incorporada a cidade de Itatiaiuçu. (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE, 2013). Atualmente a RMBH é composta por 34 municípios.

5 Recorte territorial considerado pelo IBGE (2010).

**Figura 1 - Mapa da RMBH, com destaque dos municípios contemplados na pesquisa**



227

**Fonte: Centro de Pesquisas Aplicadas Maria Aparecida Arruda / FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2012).**

Merece atenção a presença/ausência de conselhos que incidem diretamente na RME, nos termos discutidos. (Ver quadro 3).

**Quadro 3 - Presença/ausência de conselhos com incidência direta na RME nos municípios selecionados, em 2013**

Município	Conselhos				
	Fundeb	Escolar	Alimentação	Transporte	Direitos da Criança e do Adolescente/ Tutelar
Belo Horizonte	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Betim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Caeté	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Contagem	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Esmeraldas	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Juatuba	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ribeirão das Neves	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Sabará	Sim	Sim	Sim	Não	Sim

228

**Fonte: Elaboração da autora, com base em Perfil dos Municípios Brasileiros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012).**

No que se refere à presença/ausência de SME e a sua relação com a presença/ausência de CME, os dados dos 8 municípios não diferem dos resultados nacionais. Dos 8 municípios, exatamente 37,5% informaram possuir SME. (Ver quadro 4).

#### **Quadro 4 - Presença/ausência de SME em relação à criação e institucionalização dos CME nos municípios selecionados, em 2013**

<b>Município</b>	<b>Tem SME próprio</b>	<b>Ano de criação do SME</b>	<b>Ano de criação do CME</b>	<b>Presença de Regimento Interno</b>
Belo Horizonte	Sim	1998	1998	Sim
Betim	Não	Em elaboração	1995	Sim
Caeté	Não	Não se aplica	1998	Não possui
Contagem	Sim	2008	1983	Sim
Esmeraldas	Não	Não se aplica	1998	Não possui
Juatuba	Sim	1998	1997	Sim
Ribeirão das Neves	Não	Não se aplica	2008	Não possui
Sabará	Não	Não se aplica	1997	Sim

**Fonte: Elaboração da autora, com base no Perfil dos Municípios Brasileiros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012) e em dados da pesquisa.**

Para a realização do estudo de campo, foi desenvolvida uma coleta de dados que envolveu dados primários, oriundos da aplicação de questionário e realização de entrevistas semiestruturadas com conselheiros que se dispuseram a ser entrevistados; e dados secundários, obtidos em documentos destes CME.

O questionário foi utilizado para mapeamento de variáveis que orientaram a criação do perfil do conselheiro. No total, foram aplicados 142 questionários, e obteve-se o retorno de 90, o que representa 63,3% do número de conselheiros desses CME. Para a

realização das entrevistas, utilizou-se um roteiro com o objetivo de obter dados referentes à representação-participação do conselheiro no CME. Para a sua elaboração, foram consideradas as seguintes categorias: trajetória participativa, inserção no CME e a sua atuação no Conselho. Tendo em vista os retornos acerca da aceitação de ser entrevistado, foram realizadas 26 entrevistas com conselheiros, o que representa 18,3% do número de conselheiros destes CME. Os dados dos questionários foram inicialmente organizados em um banco de dados no Programa Excel, a partir do qual foi gerado um documento com o mapeamento geral de cada município em termos numéricos e de percentuais das variáveis consideradas. Este mapeamento e as informações obtidas através das entrevistas e dos documentos consultados foram organizados a partir da orientação de um roteiro elaborado em torno das seguintes categoriais: Perfil do conselheiro, Composição, Atribuições/funções/funcionamento. A partir desta organização, foi feita a análise geral do universo contemplado nesta pesquisa, a qual é parcialmente apresentada neste trabalho.

230

### **3.1 Perfil socioeconômico dos conselheiros contemplados na pesquisa**

Do total de 90 respondentes, 63,3% do universo pesquisado, constata-se a predominância de conselheiras (68,8%). Pesquisas na área (RIBEIRO, 2011) também comprovam a maior presença de mulheres na composição dos CME no país, o que, segundo relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013), difere de espaços participativos em nível nacional e estadual. Considerando-se que a participação de mulheres é, em geral, mais expressiva em instâncias locais e, especialmente, naquelas que lidam com questões relacionadas a direitos sociais, tais como a educação, as pesquisas concluem que esses dados podem ser explicados pelo fato de as mulheres ainda serem as principais responsáveis pelos cuidados com

a família, o que torna a participação local uma função mais fácil de conciliar com as suas outras funções, especialmente, as familiares, e pelo fato de a participação política feminina, tradicionalmente, estar associada aos temas que lidam mais com o tema do cuidado. Mediante a literatura na área, é possível perceber que políticas sociais, tal como a educação, especialmente a infantil, são historicamente associadas às tarefas desempenhadas pelas mulheres na esfera privada. (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010). A tradicional divisão sexual do trabalho ainda atribui às mulheres o papel de cuidadora da casa e de todos os familiares, especialmente das crianças em idade escolar.

Quanto à faixa etária nos conselhos investigados, predomina, de forma geral, a faixa de 40-49 anos, tendo 42 conselheiros (46,6%); seguida da faixa de 30-39 (25,5%); de 50-59 (16,6%); mais de 60 (7,7%); de 15-19 (2,2%) e de 20-29 anos (1,1%). Em relação à cor, 46 dos conselheiros se consideram pardos, 37 brancos, 6 negros e 1 deles se considera amarelo. Já em relação ao seu estado civil, 63 são casados, 17 solteiros, 8 são divorciados e 2 conselheiros são viúvos.

231

No que diz respeito à escolaridade, os dados da pesquisa indicam um perfil altamente escolarizado dos conselheiros que participaram da pesquisa, em comparação com a população brasileira considerando-se que 69 deles possuem Ensino Superior completo e 37 destes, pós-graduação completa. Os últimos dados censitários demonstram que a população brasileira possui uma escolaridade média de 7,1 anos de estudos, o que equivale ao ensino fundamental incompleto (IBGE, 2010). Os dados, em sintonia com os dados sobre o perfil dos CME no país, divulgados pelo SINCOME (2008), e com pesquisas na área (ABRANCHES, 2009) levam à conclusão inicial de que as altas taxas de escolaridade estão presentes na maioria desses Conselhos. Também perguntados se estudam atualmente, 69 conselheiros (76,6%) responderam que sim.

Oitenta conselheiros exercem atividade remunerada. A maioria deles (53,3%), afirma que, em geral, a sua renda mensal pessoal é de cerca de 3 a 7 salários mínimos, o que está em sintonia com a renda familiar média do brasileiro, aferida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa por Orçamentos Familiares (POF), que é de R\$ 2.763,47. (IBGE). Considerando-se que 8,8% dos conselheiros pesquisados não possuem remuneração mensal pessoal, questiona-se como participam das atividades do CME, tendo em vista que não recebem qualquer ajuda de custo para tanto<sup>6</sup>.

Destaca-se, também, que os representantes do estado são os que recebem, proporcionalmente, os maiores salários (acima de 5 salários mínimos), em sintonia com resultados encontrados em outras pesquisas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

232

Perguntados se residiam no município do CME, 12 dos conselheiros afirmaram residir em outro município. Considerando-se que os CME estão localizados na RMBH, é presumível que pode haver, com certa regularidade, uma diferença entre os municípios que residem, que trabalham, que estudam e/ou exercem quaisquer outras atividades. O fato de o conselheiro não residir no município do CME levou a pensar, inicialmente, que isto poderia incidir na sua motivação para participar e nos resultados desta participação no Conselho, tendo em vista que as decisões nele presentes, possivelmente, não atingiriam diretamente o próprio conselheiro. Afinal de contas, pressupõe-se, nesta pesquisa, que a autorrepresentação incidiria com mais força sobre a representação dos conselheiros nos CME pesquisados. Contudo, foi verificado que não há uma relação direta entre tais

---

6 Diferentemente de outros estados, tais como o do Rio de Janeiro, os CME em MG não remuneram os conselheiros, e nem preveem ajuda de custo para que os mesmos possam participar de suas atividades. (SOUZA, 2013).

variáveis, tendo em vista que os 12 conselheiros que moram em municípios distintos dos seus respectivos CME indicam motivações e percepções sobre o resultado da sua participação no Conselho semelhantes aos sujeitos que lá residem. Conforme será mostrado no próximo tópico “Perfil associativo/participativo”, os dados demonstram maior incidência de relações entre as suas motivações e percepções sobre o resultado da sua participação com a coletividade.

Considerando os dados relativos ao “Perfil socioeconômico” dos conselheiros pesquisados, sobressaem-se algumas predominâncias, tal como apresenta a tabela 1.

**Tabela 1 - Predominâncias no perfil socioeconômico dos conselheiros pesquisados, em 2013**

Variáveis	Predominância	Números absolutos	%
Sexo	Feminino	62	68,8
Faixa etária	40-49 anos	42	46,6
Cor	Parda	46	51,1
Estado civil	Casado	63	70,0
Escolaridade	Ensino Superior completo	69	76,6
Atividade remunerada	Sim	80	88,8
Renda mensal pessoal	3-5 salários mínimos	32	35,5

Fonte: Dados da pesquisa.

### **3.2 Perfil associativo/participativo dos conselheiros contemplados na pesquisa**

Dos 90 conselheiros respondentes, 54 deles são representantes do poder público e 36 da sociedade civil, conforme apresenta a tabela 2. Cabe aqui esclarecer que houve bastante insistência da parte da

pesquisadora para que os do CME se disponibilizassem a contribuir com a pesquisa, mas, no entanto, apesar de a maioria dos seus presidentes, todos estes representados por membro do poder público municipal nos CME enfocados, apresentarem certa resistência no retorno, foram justamente eles, juntamente com os demais membros do poder público, que, em sua maioria, responderam e devolveram o questionário. Ao lado disso, é interessante notar que, apesar de a frequência de retorno dos representantes do poder público ter sido maior que a dos representantes da sociedade, não são eles que ocupam a maioria dos assentos nos CME pesquisados, pois, conforme poderá ser visto, prevalece, nestes Conselhos, a maior presença de membros da sociedade civil.

**Tabela 2 - Número e frequência de representações nos CME considerados na pesquisa, em 2013**

<b>Segmentos</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Estudantes das escolas públicas do município	4	4,4
Pais dos estudantes das escolas públicas do município	13	14,4
Professores de escolas públicas do município	20	22,2
Gestores (diretores, supervisores e orientadores educacionais) de escolas públicas do município	10	11,1
Professores das escolas particulares de Educação Infantil do município	7	7,7
Diretores das escolas particulares de Educação Infantil do município	6	6,6
Professores de Instituições Filantrópicas, Comunitárias ou Confessionais do município	2	2,2
Diretores de Instituições Filantrópicas, Comunitárias ou Confessionais do município	2	2,2
Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e do Adolescente	8	8,8

Sindicatos da rede privada de ensino	0	0
Sindicatos da rede pública de ensino	0	0
Executivo (SME)	12	13,3
Legislativo	2	2,2
Judiciário	0	0
Instituições de Ensino Superior	2	2,2
Outros (Associações Comerciais)	2	2,2

**Fonte: Dados da pesquisa.**

Os dados estão em sintonia com pesquisas que abordam a composição de CME no país, especialmente no que diz respeito aos segmentos representantes do poder público, principalmente diretores, professores, supervisores, orientadores educacionais e membros da SME e da sociedade civil, especialmente estudantes, pais, trabalhadores de escolas privadas do município, neles representado (SOUZA; VASCONCELOS, 2012), assim como a pouquíssima expressão estudantil e de pais de alunos nos CME. (CARVALHO et al., 2001; SOUZA; VASCONCELOS, 2012).

235

Quando perguntados se já haviam tomado parte de algum espaço participativo antes de serem conselheiros no CME, a maioria deles (72,2%) afirmou que sim, e, no momento em que a coleta de dados foi realizada, 57,7% tomavam parte de outra instância participativa. Solicitou-se, então, que eles informassem em quais espaços já haviam participado e/ou estavam participando naquele momento. Cada respondente poderia marcar mais de uma opção de resposta, uma vez que cada um poderia participar ou ter participado de mais de um espaço participativo (ver tabela 3), conforme indicado no questionário aplicado.

**Tabela 3 - Frequência de participação dos conselheiros em espaços participativos antes e durante o seu mandato no CME, em 2013**

<b>Espaços participativos</b>	<b>Antes do mandato (%)</b>	<b>Concomitante ao mandato (%)</b>
Partidos políticos	36,6	22,2
Movimentos estudantis	10	2,2
Sindicatos	23,3	7,7
Associações profissionais	6,6	2,2
Associações comunitárias	17,7	10,0
Pastorais	10	6,6
Conferências e fóruns	20	10,0
Conselhos	40	26,6
Movimentos sociais	23,3	13,3
Outros (Organizações do terceiro setor em geral)	3,3	2,2

**Fonte: Dados da pesquisa.**

Verificou-se que a frequência de participação em outros espaços participativos diminuiu com a inserção do conselheiro no CME, o que, por um lado, pode sinalizar para o fato de que os conselheiros estão focando o seu esforço participativo no CME, mas, por outro

lado, também, pode indicar certo esgarçamento do diálogo deste conselheiro com outros atores, em outros espaços participativos. O que, neste último caso, pode comprometer, em alguma medida, a representação cidadã. Afinal, a representação cidadã implica, também, que o representante se retroalimente em espaços de discussão, consulta e proposição para que possa agir, via representação, em prol da inclusão dos demais cidadãos.

Outro aspecto que merece ser destacado é a alta incidência da participação dos conselheiros em outros conselhos. A participação em mais de um conselho pode ser interpretada de duas maneiras, que são: a) é possível supor que os espaços participativos no Brasil, ainda, não lograram a inclusão de um conjunto diverso de atores, uma vez que parcela significativa dos conselheiros é a mesma em alguns conselhos, desembocando naquilo que alguns pesquisadores já denominaram como “conselheiro profissional” ou um burocrata de conselho. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Se a militância associativa dos conselheiros tem relação com o desenvolvimento de sua carreira profissional em espaços participativos, especialmente os institucionalizados, esta pode estar fundando, no âmbito dos CME, um tipo particular de militância associativa especializada. b) A participação desses atores em vários espaços participativos tem lhes proporcionado um acúmulo de *expertise*, tanto em relação à atividade participativa quanto ao tema em discussão nos conselhos, ao longo do tempo; algo que lhes possibilite maior capacidade para se inserirem nos CME. É possível sugerir que as exigências para a assunção do papel de conselheiro fazem com que as pessoas, já bastante especializadas na atuação em espaços participativos, sejam as que mais facilmente conseguem se inserir nestes espaços. Observa-se que, quando perguntados se já participaram como conselheiros de alguma atividade de formação específica, a maioria deles (71,1%) afirmou que sim. De qualquer forma, estes dados

sugerem a necessidade de mais estudos sobre os potenciais de renovação e rotatividade dos participantes em CME.

Questionados sobre os motivos de terem sido indicados ou eleitos conselheiros, o “Interesse” individual sobressai, com 54,4% dos conselheiros registrando essa opção, seguido de “Trajetória participativa”, com 41,1% das respostas obtidas. (Ver tabela 4).

**Tabela 4 - Frequência de motivos para o conselheiro ter sido indicado ou eleito para o CME, em 2013**

<b>Motivos</b>	<b>Frequência (%)</b>
Conhecimento acerca do assunto	37,7
Disponibilidade para participar das atividades do CME	36,6
Trajetória participativa	41,1
Interesse	54,4
Não havia outra pessoa disponível	5,5
Outros (cargo, indicação de colegas, indicação do legislativo)	6,6

**Fonte: Dados da pesquisa.**

E quando perguntados sobre a sua motivação para participar do CME, a maioria dos conselheiros registrou “Contribuição com as políticas públicas de educação” (77,7%) e “Aprendizados acerca do assunto” (64,4%), indicando que os interesses pessoais e coletivos estão circunscritos à sua representação no CME. (Ver tabela 5).

**Tabela 5 - Frequência da motivação do conselheiro para participar do CME, em 2013**

<b>Motivação</b>	<b>Frequência (%)</b>
Aprendizados acerca do assunto	64,4
Ampliação de experiências	43,3
Articulação de parcerias	14,4
Promoção pessoal	0
Deliberação sobre as políticas públicas de educação	47,7
Contribuição com as políticas públicas de educação	77,7
Representação do segmento que me indicou/elegeu	30,0
Liberação de outras atividades	0
Outra (sem especificação)	2,2

**Fonte: Dados da pesquisa.**

239

Ao serem agrupadas as respostas em categorias denominadas "Motivações pessoais" (Aprendizados acerca do assunto, Ampliação de experiências, Articulação de parcerias, Promoção pessoal, Liberação de outras atividades), "Motivações coletivas" (Deliberação sobre as políticas públicas de educação, Contribuição com as políticas públicas de educação) e "Motivações do segmento representado" (Representação do segmento que me indicou/elegeu), verificou-se que a coletividade se destaca, tendo em vista que 62,7% das respostas dos conselheiros podem ser agrupadas na categoria "Motivação coletiva". (Ver tabela 6).

**Tabela 6 - Frequência da natureza da motivação do conselheiro para participar do CME, em 2013**

Natureza	Frequência (%)
Motivação pessoal	30,5
Motivação coletiva	62,7
Motivação do segmento representado	30,0

**Fonte: Dados da pesquisa.**

240

A literatura tem indicado que a forma como são escolhidos os representantes, as formas de consultas às bases, assim como suas trajetórias, considerando a formação educacional e a sua militância associativa, revelam como se relacionam com suas bases, e como ocorre o processo de representação nos CME. Nessa direção, as pesquisas têm sinalizado que, por um lado, certos representantes atuam como um grupo que detém o monopólio do conhecimento técnico sobre a educação; e, por outro lado, outros atuam de forma individual, como “personalidades” indicadas, que não têm relação nenhuma com as bases e nem com a causa que defendem. Contudo, os dados coletados nesta pesquisa indicam que, apesar de não terem sido em geral eleitos e não manterem relação próxima com as bases, os conselheiros consideram-se representantes de coletividades ampliadas. Pesquisas na área (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; LAVALLE; CASTELLO, 2008) têm apontado que os conselheiros tendem a agir de forma heterogênea e motivados por subpúblicos/segmentos determinados, sem pretender representar a coletividade ampliada. Os dados coletados nesta pesquisa sinalizam uma direção diferente das apontadas, em geral, pela literatura, pois as respostas dadas pelos conselheiros indicam que a percepção deles sobre a própria representação inclui o ideal do interesse da coletividade.

Se o conselheiro restringe a sua participação à representação de um grupo determinado, a representação pode ser entendida como

um “relacionamento entre uma base eleitoral e um representante no qual a base discute internamente sobre as questões a serem representadas e convoca o representante a prestar contas”. (YOUNG, 2006, p. 179). Neste sentido, é importante que estes atores sejam capazes de manter uma relação constante com seus representados, porque esta não é uma relação de substituição, em que o representante fala o que o representado falaria, mas, sim, um “relacionamento diferenciado entre atores plurais” (YOUNG, 2006, p. 149), e a conexão entre os atores define a qualidade da representação. Ou seja, é possível considerar que a representação possa depender mais da frequência e qualidade do contato entre representantes e representados do que do pertencimento ou não ao grupo representado.

Os dados da pesquisa sinalizam que os conselheiros pesquisados mantêm certo distanciamento da base, o que implica uma fragilização do vínculo representante-representado. E, ao lado disso, pode-se perceber que os representantes conservam, em suas decisões, certa independência.

241

A representação é diferente de uma simples substituição na medida em que envolve uma relação que pressupõe contato constante. Assim, é possível considerar que a frequência, qualidade e intensidade desta relação são fatores que impactam a representatividade. A literatura questiona se e como se mantêm os laços entre conselheiros e seus representados se alerta para o risco, caso o contato entre representantes e representados não tenha força suficiente, de o processo participativo e representativo possa ser desacreditado e perder força. (YOUNG, 2006; ABERS; KECK, 2008).

Afinal, a consulta às denominadas bases, aos representados pelos representantes, são instrumentos importantes para o entendimento e a construção da legitimidade da representação.

Contudo, como se trata de um espaço que tem como objeto a educação e, em especial a aspectos relacionados ao ciclo da política de educação (delineamento, elaboração, implantação, implementação, monitoramento e avaliação), a total ou relativa independência não quer dizer que não exista legitimidade da representação, pois, ao contrário da representação eleitoral tradicional, em que o representante deve se identificar com o representado, na representação política em Conselhos, os representantes podem ter legitimidade através do que defendem em termos de inclusão coletiva ampliada e não necessariamente segmentada. .

Também foi perguntado aos conselheiros quais eram os principais resultados da sua participação no CME. (Ver tabela 7).

**Tabela 7 - Frequência da percepção do conselheiro sobre os resultados da sua participação no CME, em 2013**

242

<b>Resultados</b>	<b>Frequência (%)</b>
Aprendizados acerca do assunto	66,6
Ampliação de experiências	48,8
Articulação de parcerias	17,7
Promoção pessoal	2,2
Deliberação sobre as políticas públicas de educação	42,2
Contribuição com as políticas públicas de educação	70,0
Representação do segmento que me indicou/elegeu	34,4
Liberação de outras atividades	1,1
Outros (fortalecimento da participação democrática e controle social; acompanhamento e participação das ações de educação)	2,2

**Fonte: Dados da pesquisa.**

Ao agrupar as respostas, assim como na tabela 4, também, obtiveram-se dados diferentes da literatura, tendo em vista que parcela considerável dos conselheiros aponta que a sua participação incide, especialmente, sobre a coletividade. (Ver tabela 8).

**Tabela 8 - Frequência da incidência da participação do conselheiro no CME, segundo a sua percepção, em 2013**

<b>Incidência da participação</b>	<b>Frequência (%)</b>
Incidência pessoal	27,8
Incidência coletiva	38,1
Incidência no segmento representado	34,4

**Fonte: Dados da pesquisa.**

Contudo, apesar de indicarem aspectos positivos da sua participação no CME, alguns conselheiros sinalizaram os elementos que dificultam, ou mesmo impedem, uma participação conjugada a uma representação mais ampliada nestes espaços.

243

Sou um lutador incansável e apaixonado pela educação pública de qualidade para todos e foi com essa visão que aceitei a indicação do [...] junto ao Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, em 2012. De todas, a tarefa mais complexa de um Conselheiro é a busca permanente pela melhoria da educação e, muitas vezes, esbarramos nas limitações orçamentárias. Ex: O melhor dos mundos é a universalização da educação infantil em BH e em todo o Brasil (vaga para todas as crianças de zero a cinco anos), mas o orçamento não faz mágica... e esbarramos na própria estrutura da secretaria e dos governos. (Conselheiro do CME-BH).

A minha participação começa com o compromisso 100% de assiduidade às reuniões. [...] Além da presença, faço as devidas intervenções, defendendo as diretrizes do Conselho e exercendo o

controle social na busca por uma educação cada vez melhor, mas em geral as minhas intervenções não são consideradas nas decisões, pois o presidente já traz as decisões, a ata mesmo, pronta. [...] Em alguns casos, as reuniões são canceladas e eles levam a ata pra gente assinar em casa. (Conselheira do CME de Caeté).

Pouca participação e desconhecimento dos próprios conselheiros, falta de compromisso e oportunismo de alguns conselheiros que usam o Conselho como palco de ascensão política. Falta de parcerias com a sociedade e Estado, o que chega a desaminar [...]. Falta de uma política de valorização do Conselho e de infraestrutura física e administrativa [...]. Pouca divulgação do trabalho do Conselho. Além de outras questões financeiras e políticas que são entraves no processo administrativo. (Conselheiro do CME de Contagem).

244

Pouca participação social e dos próprios conselheiros, Falta de compromisso dos conselheiros, falta de interesse da sociedade, Pouca divulgação da atuação do Conselho, precariedade da infraestrutura, sem local próprio para as reuniões, que ocorrem nas instalações da secretaria municipal, falta de um profissional à disposição do Conselho para desempenhar funções administrativas. (Conselheira do CME de Esmeraldas).

Por fim, perguntou-se aos conselheiros quais eram os principais resultados da existência do CME. (Ver tabela 9).

**Tabela 9 - Frequência da percepção do conselheiro sobre a existência do CME, em 2013**

<b>Motivação</b>	<b>Frequência (%)</b>
Acompanhamento das políticas públicas	61,1
Questionamento das ações no campo da educação	37,7
Participação da sociedade na gestão das políticas públicas de educação	74,4
Deliberação sobre políticas públicas de educação	43,3
Cumprimento da legislação	36,6
Outros (contribuição com a alimentação escolar; aplicação dos recursos públicos da educação)	1,1

**Fonte: Dados da pesquisa.**

245

A ideia de que os espaços participativos instituídos são instrumentos para o fortalecimento da democracia encontra bastante respaldo entre os conselheiros, que percebem o CME como um mecanismo com potencial de incidência política no campo educacional, tendo em vista que 50% dos conselheiros pesquisados consideram que a existência do Conselho resulta em acompanhamento, questionamento e deliberação sobre políticas públicas de educação. Ao lado disso, pôde-se constatar que a maioria dos conselheiros (74,4%) considera que o CME pode potencializar a ampliação do Estado, na medida em que amplia a participação da sociedade na gestão das políticas públicas de educação.

A fala de uma conselheira demonstra a sua percepção sobre a existência do CME:

A representação é municipal, leva em conta as necessidades da educação como um todo, não uma setorização e disputas territoriais, todos agem em busca de melhorar as condições da educação, ainda que surjam demandas pontuais. (Conselheira do CME de Esmeraldas).

## 5 CONCLUSÕES PARCIAIS

Com relação ao perfil de conselheiros e os sentidos da representação para estes sujeitos, constataram-se alguns aspectos que merecem ser destacados. No que diz respeito ao Perfil socioeconômico, foram identificadas algumas predominâncias entre os conselheiros que participaram da pesquisa. A maioria deles: 1) são mulheres (68,8%); 2) têm entre 40 e 49 anos de idade (46,6%); 3) se consideram pardos (51,1%); 4) são casados (70%); 5) possuem Ensino Superior completo (76,6%); 6) exercem atividade remunerada (88,8%); e 7) possuem renda mensal pessoal de 3 a 5 salários mínimos (35,5%).

246

Quanto ao Perfil associativo/participativo, constatou-se que a maioria deles (72,2%) já havia participado de outros espaços participativos antes de serem conselheiros no CME e, no momento em que a coleta de dados foi realizada, 57,7% estavam participando de outra instância participativa. Verificou-se que a frequência de participação em outros espaços participativos diminuiu com a inserção do conselheiro no CME, o que, por um lado, pode sinalizar o fato de que os conselheiros estão focando o seu esforço participativo no CME, mas, por outro lado, também, pode indicar certo esgarçamento do diálogo deste conselheiro com outros atores, em outros espaços participativos.

Questionados sobre os motivos de terem sido indicados ou eleitos conselheiros, o "Interesse" individual sobressai, com 54,4% dos conselheiros registrando essa opção, seguido de "Trajetória participativa", com 41,1% das respostas obtidas. E quando perguntados sobre a sua motivação para participar do CME, a maioria

dos conselheiros registrou “Contribuição com as políticas públicas de educação” (77,7%) e “Aprendizados acerca do assunto” (64,4%), indicando que os interesses pessoais e coletivos estão circunscritos à sua representação no CME. Ao serem agrupadas as respostas em categorias denominadas “Motivações pessoais” (Aprendizados acerca do assunto, Ampliação de experiências, Articulação de parcerias, Promoção pessoal, Liberação de outras atividades), “Motivações coletivas” (Deliberação sobre as políticas públicas de educação, Contribuição com as políticas públicas de educação) e “Motivações do segmento representado” (Representação do segmento que me indicou/elegeu), verificou-se que a coletividade se destaca, tendo em vista que 62,7% das respostas dos conselheiros podem ser agrupadas na categoria “Motivação coletiva”.

Com relação aos resultados da sua participação no CME, 38,1% dos conselheiros abordados na pesquisa consideram que esta tem incidido principalmente na coletividade, sendo que destes 70% destacaram o resultado “Contribuição com as políticas públicas de educação” e 42,2% “Deliberação sobre as políticas públicas de educação”. Já 34,4% consideram que a principal incidência da sua participação no CME relaciona-se ao segmento que representa nestes espaços. Por fim, 27,8% considera que o principal resultado da sua participação no CME é pessoal, sendo que destes 66,6% apontaram a variável “Aprendizados acerca do assunto”, 48,8% “Ampliação de experiências”, 17,7% “Articulação de parcerias”, 2,2 “Promoção pessoal” e 1,1% “Liberação de outras atividades”.

247

Ainda cabe ressaltar aspectos relacionados aos resultados da existência do CME para os conselheiros que participaram da pesquisa. A ideia de que os espaços participativos instituídos são instrumentos para o fortalecimento da democracia encontra bastante respaldo entre eles, que consideram o seu respectivo Conselho como instrumento com potencial de incidência política no campo educacional. Importa

lembrar que 74,4% dos conselheiros pesquisados consideram que o CME pode potencializar a ampliação do Estado, na medida em que amplia a participação da sociedade na gestão das políticas públicas de educação, e 50% considera que a existência do Conselho resulta em acompanhamento, questionamento e deliberação sobre políticas públicas de educação. Percebe-se, então, que os conselheiros consideram o CME um espaço privilegiado para a interlocução entre Estado e sociedade. Contudo, sinalizam para o fato de que pautas burocráticas tomam muito tempo das agendas desses Conselhos.

Por fim, é fundamental destacar que o grau de responsabilidade atribuída aos CME não condiz com a sua dependência em relação ao poder executivo municipal e com a espontaneidade que parece caracterizar a definição dos conselheiros de ambos os segmentos. Essa incongruência pode ser uma decorrência da falta de problematização dos dilemas que o exercício da representação enseja. Portanto, são necessários novos estudos para aprofundar essa discussão e a sua conexão com as ações que poderiam contribuir para uma maior mobilização dos atores sociais envolvidos com o conselho de modo a aumentar a sua representatividade e estreitar os laços com as diversas comunidades a serem envolvidas nesse processo.

248

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr., 2008.

ABRANCHES, Ana de Fátima Pereira de Sousa. **O Conselho Municipal de Educação do Recife e a política educacional: um estudo sobre participação e representatividade**. 2009. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas/SP, vol. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, número especial, 2005.

AZEVEDO, Neimar Duarte. **O Orçamento Participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea**: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) - FAFICH/UFMG.

BITTAR, Jorge; COELHO, Franklin Dias. Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). **Globalização fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 327-351.

249

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Institui as diretrizes e bases da educação nacional. **Lex**: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico, 1988. 168 p.

BRASIL. Presidência da República/Casa Civil. Lei Complementar Federal nº. 14, de 08/06/1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun. 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp14.htm).> Acesso em: 03 mar. 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD). **Uma nova gestão pública para a América Latina**. CLAD, 1998

COELHO, V. S.; NOBRE, M. **Participação e deliberação**. São Paulo: 34 Letras, 2004.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. CME no estado de Minas Gerais: das funções atribuídas no regime de colaboração. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**: criação, implantação e funcionamento. São Paulo, Loyola, 2013. p. 165-185.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 125-145, nov. de 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Pesquisas Aplicadas - CPA**. Belo Horizonte: FJP, 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/institucional/265-cepp>>. Acesso em: 23 jan. 2013.

250 GLOTZ, Gustave. **A cidade grega**. Rio de Janeiro: DIFEL, 1980.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Gestão Pública. **Ciências Sociais**. Unisinos, v. 42, p. 5-11, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo, Cortez, 2001.

GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga Gontijo. **O exercício da representação em espaços participativos instituídos**: estudo exploratório em conselhos municipais de educação. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAGIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 12.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAGIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**: perfil dos Municípios Brasileiros. Brasília: IBGE, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>>. Acesso em: 03 mar. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA.

**Conselhos Nacionais:** perfil e atuação dos conselheiros (Relatório de pesquisa). Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf)> . Acesso em: 16 maio 2012.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. Sociedade, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

LUCHMANN, L. H. H. **Os Conselhos gestores de educação**. Fpolis: UFSC, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Estudos feministas**, Florianópolis, v. 13, p. 86-94, 2010.

PRIMITIVO, Moacyr. **A instrução e a República**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1946.

ROUSSEAU, *Jean-Jacques*. **Do Contrato Social**. Rio de Janeiro: Hemus, 1973.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - SICME. **Perfil dos conselhos municipais de educação 2007**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.

SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil**: criação, implantação e funcionamento. São Paulo: Loyola, 2013.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio**, Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 39-56, jan./mar. 2006.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. CME como política estruturadora do campo da educação no município. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Conselhos Municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 211-23.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua nova**. São Paulo, n. 67, p. 139-267, 2006.

Recebido: 06/04/2015

Aprovado: 16/09/2015