

18º Congresso Brasileiro de Sociologia

26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)

Grupo de Trabalho: GT 12 Políticas Públicas

Título do Trabalho: Participação e representação de conselheiros de Conselhos Municipais de Educação da RMBH, considerando o seu perfil socioeconômico e associativo/participativo

Nome completo e instituição do(s) autor(es): Cynthia Rúbia Braga Gontijo – Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG)

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DE CONSELHEIROS DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA RMBH, CONSIDERANDO O SEU PERFIL SOCIOECONÔMICO E ASSOCIATIVO/PARTICIPATIVO

<Cynthia Rúbia Braga Gontijo>

1 O lugar dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil pós-CF/88

No bojo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988) 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.

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 conselhos de políticas públicas (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 Conselho Nacional de Educação (CNE).

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.

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 junto aos 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.

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.

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 o mesmo 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 ao que diz respeito a atuação e a 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.

2 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. 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 RMBH¹ é, atualmente, composta por 34 municípios², 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.

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 1).

Quadro 1 - Presença/ausência de SME em relação à criação e institucionalização dos CME nos municípios selecionados, em 2016

Município	Tem SME próprio	Ano de criação do SME	Ano de criação do CME	Presença de Regimento Interno
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 (IBGE, 2012) e em dados da pesquisa.

¹ 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, Ibité, 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.

² Recorte territorial considerado pelo IBGE (2010).

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.

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.

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 SINCME (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 tanto³.

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 (IPEA, 2013).

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

³ 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).

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 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 2016

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 junto aos CME para que 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 2016

Segmentos	N	%
Estudantes das escolas públicas do município	4	4,4
Pais dos estudantes das escolas públicas do município	1 3	14,4
Professores de escolas públicas do município	2 0	22,2
Gestores (diretores, supervisores e orientadores educacionais) de escolas públicas do município	1 0	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)	1 2	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).

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 2016

Espaços participativos	Antes do mandato (%)	Concomitante ao mandato (%)
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 2016

Motivos	Frequência (%)
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 2016

Motivação	Frequência (%)
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.

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 2016

Natureza	Frequência (%)
Motivação pessoal	30,5
Motivação coletiva	62,7

Motivação do segmento representado	30,0
------------------------------------	------

Fonte: Dados da pesquisa.

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.

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 2016

Resultados	Frequência (%)
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 2016

Incidência da participação	Frequência (%)
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.

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).

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 2016

Motivação	Frequência (%)
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.

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%).

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”.

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.

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. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, 2009.
- 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. Tese (Doutorado em Ciência Política) - FAFICH/UFMG, 2012.

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.

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 da República Federativa do Brasil-1988**. Brasília: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **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. Brasília: Presidência da República/Casa Civil, 1973. Disponível em: <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.

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**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA 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> . 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.