

O EXERCÍCIO DA REPRESENTAÇÃO EM ESPAÇOS PARTICIPATIVOS

INSTITUÍDOS: estudo exploratório em conselhos municipais de educação

Cynthia Rúbia Braga Gontijo

Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, Universidade do Estado de Minas Gerais

(FaPP/UEMG/BRASIL)

1 DILEMAS DA REPRESENTAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO EM DEMOCRACIAS

No debate recente sobre a democracia contemporânea prevalece a contraposição entre democracia representativa e democracia participativa e uma tendência de traduzir os dilemas da representação como sinal de um possível esgotamento desse modelo, bem como da necessidade de viabilizar a democracia participativa. A discussão teórica sobre a representação política implica a sua relação com a democracia contemporânea na medida em que esta envolve a definição de um conjunto de regras que definem tanto quem está autorizado a tomar decisões de caráter coletivo, como quais os procedimentos a serem seguidos em tal processo.

Para a constituição das instâncias decisórias democráticas, cabe aos cidadãos, levando em consideração a diversidade de interesses, primeiramente escolher um conjunto de representantes - com características e plataformas diversas - para discutir e deliberar sobre os assuntos que têm consequências para toda a coletividade. Posteriormente, por meio de outras eleições, caberá aos cidadãos decidirem se desejam que esses representantes continuem em seus mandatos. E ao longo do exercício dos mandatos, o cidadão poderá participar, na medida em que desejar, dos processos decisórios e/ou debates que estiverem ao seu alcance. Essa foi uma solução encontrada para tornar a democracia possível no mundo contemporâneo, mas aceitá-la não implica negar as suas limitações. Muito pelo contrário, implica o permanente aprimoramento do sistema.

Nesse contexto, Bobbio (2009) considera a mistura dos conceitos de democracia representativa e Estado parlamentar como um dos principais equívocos a serem desfeitos para se chegar ao sentido principal da ideia de representação em uma democracia. Esse autor se empenhou em esclarecer que a expressão democracia representativa, em termos genéricos, significa que as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira – deliberações coletivas – são tomadas por pessoas eleitas para essa finalidade por aqueles que fazem parte de tal coletividade. Quanto ao Estado parlamentar, seria apenas um modo particular de aplicação do princípio da representação. Nesse tipo de Estado, a representação diz respeito ao parlamento como órgão central que recebe as reivindicações e toma decisões coletivas. Essa distinção é importante porque, na atualidade, nos Estados que são denominados de representativos, o princípio da representação estende-se para muito além do parlamento, sendo várias outras

instituições políticas que tomam decisões coletivas por meio de representantes eleitos, como a presidência da república, os diversos níveis de poder executivo e de poder legislativo, as províncias e os conselhos regionais (BOBBIO, 2009).

Ainda segundo Bobbio, o debate sobre a representação política encerra grandes temas: um que diz respeito aos poderes do representante (como representa); outro que se refere ao conteúdo da representação (o que/a quem representa); e um terceiro tema, que diz respeito ao método de constituição da representação. Duas grandes questões estariam vinculadas a tais temas: 1) a discussão em torno do tipo de mandato, no qual a representação sem vínculo de mandato se contrapõe ao mandato imperativo; 2) a discussão em torno do tipo de representação, na qual a proposta de representação de interesses gerais se contrapõe à defesa da representação orgânica ou dos interesses específicos de uma dada categoria (BOBBIO, 2009).

Quanto ao objetivo da representação, duas questões devem ser consideradas. A primeira está associada à necessidade da existência de representantes e ao problema da escala na democracia. A existência de um grande número de pessoas com direito de participar das decisões políticas torna impraticável a tomada de decisões coletivas exclusivamente em assembleias e com participação direta dos cidadãos. A alternativa, a eleição de representantes, impõe a ideia do mandato livre, ou seja, o representante, independentemente de quem e de quantos o elegeram, deve decidir, tendo como referência interesses gerais ou bens públicos e não especificamente a demanda daqueles que o escolheram. Evidentemente, na prática, muitas vezes isso não é considerado. Se um representante age de acordo com os seus interesses pessoais ou de acordo com os interesses daqueles que financiaram a sua campanha em detrimento dos interesses gerais, ele claramente desrespeita os princípios da representação. Essa questão, que abre o problema da qualidade da representação ou, em termos mais amplos, da qualidade da democracia, demarca, também, a importância dos controles por parte dos cidadãos sobre os seus representantes.

Para Bobbio, a proposta supostamente alternativa, a democracia direta, é um sistema em que o indivíduo participa das deliberações que lhe dizem respeito, de tal forma que entre os indivíduos e a deliberação não existe intermediário. As formas de participação neste modelo são: a) o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e, portanto, revogável; b) o governo de assembleia; c) o referendun (BOBBIO, 1987).

Bobbio (2009) também afirma que não é possível tratar essas duas dimensões como excludentes, como se existisse apenas uma verdadeiramente democrática. Para este autor não seria possível considerar que, em termos históricos, teríamos a passagem da democracia representativa para a democracia direta, porque elas constituem dimensões distintas do

processo democrático. Dessa forma, haveria um *continuum* entre essas duas dimensões de forma que, na prática, seria difícil precisar onde termina uma e onde começa a outra.

Dessa forma, a ampliação de espaços para a participação dos cidadãos não implicaria uma nova teoria e a substituição da democracia representativa pela vertente participativa. O que está em questão é a própria democratização da sociedade com base na ampliação dos espaços para a tomada de decisões coletivas, como possivelmente acontece nos Conselhos de Políticas Públicas (CPP) em geral, e nos Conselhos Municipais de Educação (CME) em específico.

Essas questões dizem respeito aos dilemas da democracia representativa, sobretudo aquele relacionado à distância entre governantes e governados. Por isso, impõe-se um debate permanente sobre a transparência no exercício do poder político e sobre a necessidade de ampliar a possibilidade de participação além do período eleitoral. É sob esse enfoque que será abordado o papel dos CME, que se ampliam e disseminam pelo território brasileiro no bojo da democracia brasileira, após a década de 90, do século XX.

Nesse sentido, este trabalho situa-se no debate sobre democracia, representação e participação e, em específico, no campo dos estudos sobre espaços participativos instituídos.

Seu objetivo geral é desenvolver uma compreensão sobre o exercício da representação de conselheiros em CME da Região Metropolitana de Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil (RMBH/MG). E como objetivos específicos: identificar e analisar tendências relativas à representação em CME da RMBH, considerando suas funções, atribuições e sua composição.

2 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Nas últimas décadas do século XX, com a ampliação da participação de vários segmentos da sociedade, houve, como foco, a diminuição da concentração de poder do Estado, especialmente do Poder Executivo. Dessa forma, embora ainda seja um passo inicial, conquistaram-se espaços para a participação da sociedade na gestão pública. Dentre estes espaços serão destacados, aqui, os CPP.

Os CPP possuem variadas configurações que se relacionam com as diferentes etapas do ciclo das políticas públicas (delineamento/formulação, implantação/implementação, monitoramento/avaliação), podendo ser subdivididos em conselhos temáticos, de programas e de políticas. 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. Os conselhos de programas atuam no âmbito de programas

governamentais específicos, tais como o Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), 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. São vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e a sua clientela. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas e dizem respeito ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. Já os conselhos de políticas, também denominados como conselhos gestores, estão relacionados a políticas mais estruturadas e tendência universal. São, em geral, de natureza paritária e fazem parte de um sistema nacional com atribuições, em geral, legalmente estabelecidas. São concebidos como fóruns públicos de acolhimento e negociação de demandas dos diversos grupos sociais e como mecanismo para a ampliação da participação dos segmentos com menos acesso ao poder público (TATAGIBA, 2002).

Pesquisas (GOHN, 2001; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2007, 2008; CUNHA, 2007; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012) sobre CPP no país têm apontado uma variabilidade participativa no contexto destes espaços instituídos, que pode conduzir, por um lado, à ampliação da representação da classe trabalhadora em seu bojo e, por outro, à sua atuação como órgãos do governo.

É importante destacar que a atuação dos conselheiros nesses espaços colegiados constitui o exercício de uma representação, pois estão ali em nome de algo, de um grupo ou da chamada sociedade civil organizada. Por isso, é necessário pensar na articulação entre participação e representação presente nos CPP e interrogar se os conselheiros conseguem, de fato, serem representativos e fazerem a mediação entre Estado e sociedade em tais espaços participativos instituídos.

Em relação ao exercício da representação no âmbito dos CPP, Almeida e Tatagiba (2012) evidenciam o seguinte paradoxo: os conselhos são fortes enquanto modelo de participação, mas não têm poder efetivo para implementar suas decisões. Extraem essa conclusão em uma análise sobre o papel político que os conselhos gestores deveriam ter em contraposição às questões burocráticas que estariam dominando a rotina dos conselhos. Esse problema estaria impactando negativamente a capacidade dos conselhos de democratizar as políticas públicas.

Essa discussão envolve duas dimensões que precisam ser devidamente esclarecidas. Almeida e Tatagiba (2012) destacam, por um lado, que a legitimidade das organizações da sociedade civil que têm assento nos conselhos gestores está associada à capacidade dessas

organizações e/ou dos conselheiros de se fazerem ouvir junto às suas bases. Esse aspecto estaria diretamente relacionado ao caráter híbrido dos conselhos, ou seja, ao mesmo tempo em que são vetores de demandas sociais, eles funcionam como instâncias de tomada de decisões governamentais. Dessa forma, nos conselhos, os atores sociais que apresentam as demandas ao Estado o fazem em nome, também, dos interesses das organizações que representam. Portanto, nessa dimensão está em questão o fato de os conselheiros exercerem a função de representação enquanto participam dos CPP. Para as autoras, essa questão é muito espinhosa, porque diz respeito à definição de quem poderia atuar como representante em tais espaços e, também, se seria legítimo atuarem afastados do seu segmento de origem. Por outro lado, as responsabilidades institucionais conferidas aos conselhos gestores implicariam justaposição de competências, pois os conselheiros encaminham e ao mesmo tempo deliberam. Dito de outra forma, eles exercem o controle social e são objetos desse mesmo controle na medida em que fazem parte de um órgão de tomada de decisões governamentais. Além disso, teriam o seu espaço de embate político e de exercício de controle social sufocado pela execução da tarefa burocrático-administrativa como aprovar programas específicos e conceder registros a entidades (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 76-87). Nesse contexto, os conselhos assumem muito mais o papel de referendar as propostas do Poder Executivo do que de fazer a mediação entre o Estado e a sociedade e influenciar as políticas públicas.

Esse caráter de inclusão via representação implica, portanto, que esses atores representantes justifiquem, de alguma forma, as suas escolhas e atuações, na medida em que se propõem a agir “em nome de” outros, tomando decisões políticas. Assim, pensar a representação no interior desses espaços significa avaliar em que medida estão contribuindo para a democratização via inclusão política e social. Dessa forma, parece importante aprofundar os estudos sobre o fenômeno da representação no âmbito do CPP tendo em vista compreender, entre outros aspectos, quem são esses representantes e como se tornaram representantes.

Côrtes (2006), em sua sistematização da literatura sobre espaços participativos, evidenciou as diferentes contribuições dos analistas das experiências participativas para o debate teórico, e destacou as diversas vertentes tanto na perspectiva daqueles que são céticos em relação à possibilidade de tais experiências democratizarem a gestão pública como daqueles que são otimistas em relação a essa realização. Conclui que, para os céticos, não seria possível assegurar que tais espaços participativos contribuem para a democratização da relação entre Estado e sociedade civil. Consideram que estes espaços não viabilizariam um acesso universal dos cidadãos e que seriam controlados por atores com maiores recursos de poder. Diferentemente, a vertente mais influente dentre os otimistas ressalta os limites da

democracia representativa e apresenta esses espaços participativos como formas de democracia participativa, a qual seria mais democrática que a democracia representativa.

Apesar de a relação entre representação e participação envolver esse amplo debate, parece que a discussão dos limites à participação direta dos cidadãos em experiências como a dos CPP e, principalmente, em relação à representação exercida em tais espaços ainda é incipiente. Por isso, neste trabalho foi adotada a perspectiva teórica de Bobbio (2009), segundo a qual se pode compreender determinadas instâncias democráticas, tais como os CPP, como espaços de exercício de participação dentro do *continuum* entre representação e participação.

No caso brasileiro, os CPP, em geral, e os conselhos de educação, em particular, se disseminam, especialmente, no bojo da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) (BRASIL, 1988). Os conselhos de educação já existiam no Brasil desde o período imperial e desempenharam um papel fundamental na organização do sistema de educação no país, especialmente após a Proclamação da República. Os conselhos de educação, atuando na formalização do sistema e na uniformização do modelo de escolas consagrado no país, assumiram, também, a tarefa de normatizar o processo educacional, estabelecendo bases para o seu acompanhamento e avaliação. Cumpriram o papel para o qual foram criados, construindo conhecimentos e mecanismos para a gestão educacional, definindo rumos, tal como será discutido no capítulo 3 desta tese. Contudo, com a CF/88, potencializam-se redefinições em relação aos conselhos de educação no que se refere, dentre outras, à sua função política, atribuições, composição e formas de representação dos seus conselheiros. Redefinições essas instrumentalizadas através de dispositivos, como a Lei nº 9.394, de 21/12/1996 (LDB/96), que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional desde então (BRASIL, 1996a).

Com a promulgação da CF/88, ganhou força um novo paradigma na gestão dos bens públicos, no qual o conceito de participação passa a ser concebido como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o ciclo (delineamento/formulação, implantação/implementação, monitoramento/avaliação) da política pública. Uma concepção de participação que não representa mais um sujeito social específico, mas que se constrói na atuação estratégica da gestão de sistemas (GOHN, 2001).

Potencialmente a participação assume formas novas de ação coletiva, que se utiliza de instrumentos institucionais para se expressar. Caracteriza-se pela busca de consensos, pela construção de identidades, pela tentativa de controle da aplicação dos recursos públicos, pela interferência na elaboração de orçamentos, pela criação e efetivação de direitos e pelo enfrentamento de problemas cotidianos (TEIXEIRA, 2001).

Com a instituição da LDB/96 foi reafirmada a importância da configuração, em regime de colaboração, dos sistemas de ensino nos níveis federal, estadual e municipal. Contudo, a Lei trata como opcional a criação de Sistemas Municipais de Ensino (SME), mas estabelece a competência dos municípios para organizá-los, reconhecendo o papel do município como ente federado, nessa matéria. Além disso, a LDB/96 não trata especificamente sobre os CME.

Para Saviani (1999), a possibilidade de opção na criação ou não de SME dá margem a diferentes interpretações e alternativas, indo desde a possível negação de sua possibilidade até a sua não instalação por opção do município.

De toda forma, atendendo aos preceitos destacados anteriormente, os municípios podem criar os seus próprios CME, seguindo as regulamentações por leis estaduais e federais, definidas 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.

Devemos ressaltar que 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. A amplitude das suas atribuições depende da definição do caráter das suas funções, ou seja, os CME podem ser de natureza consultiva, deliberativa, normativa, fiscalizadora, mobilizadora e/ou propositiva.

Pesquisas (TEIXEIRA, 2004; SOUZA; VASCONCELOS, 2006; ELIAS, 2007; WERLE, 2008; VASCONCELOS, 2012; DUARTE; OLIVEIRA, 2013; SOUZA, 2013) acerca de CME no país têm apontado realidades várias com relação a tais espaços, mas sinalizado algumas tendências. Em uma cartografia dos CME a partir de estudos teórico-empíricos, Souza, Duarte e Oliveira (2013) classificaram as diferentes análises em três grupos de investigação. O primeiro grupo, com maior número de pesquisas, pode ser considerado como o dos pessimistas ou céticos. Os analistas enquadrados nesse grupo, ao identificarem as dificuldades enfrentadas pelos CME, ressaltariam os aspectos negativos que marcam a criação, a implantação e o funcionamento institucional e sociopolítico dessas instâncias colegiadas. Além disso, não apontaram nenhuma possibilidade de transformação social, mesmo que em longo prazo, decorrente do funcionamento dos CME. O segundo grupo, denominado de otimistas ou românticos, deslocaria o olhar dos entraves estruturais e conjunturais por que passam determinados CME para os seus efeitos positivos. Exacerbam os eventuais benefícios e virtudes dos conselhos em termos da formulação das políticas públicas

de educação no nível local e ignoram, por questões ideológicas, os conflitos e as relações de poder que marcam seu funcionamento, tratando-os como instâncias instrumentais e técnicas de organização do SME. Nesse grupo, a ausência de perspectiva crítica levaria à acentuação exagerada dos aspectos positivos que marcariam a criação, a implantação e o funcionamento institucional e sociopolítico dos CME no país. Quanto ao terceiro grupo de analistas, pelo fato de não receberem, por parte dos autores, um nome específico, convencionou-se serem designados como realistas, dada à ênfase tanto nas possibilidades como nos limites dos conselhos. Segundo Souza, Duarte & Oliveira (2013), adotam mecanismos analíticos não lineares e, ao mesmo tempo em que defendem os conselhos, ressaltam seus limites de ordem estrutural e conjuntural, vislumbrando as possibilidades de superação dos obstáculos. Diferentemente dos outros grupos, esse ressaltaria as variações dos CME em função das mudanças dos governos locais, das alterações na composição do órgão colegiado e do processo de maturação sociopolítica que faria parte do processo de sua construção (SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA, 2013, p. 48- 49).

Embora a função deliberativa seja uma das mais exercidas pelos CME em todo o país, segundo pesquisas realizadas (SICME, 2008), na prática, os conselhos não têm força para implementar suas próprias decisões e recomendações (OLIVEIRA et al., 2006; CUNHA, 2013). Isso decorre tanto da pouca ou nenhuma autonomia desses órgãos junto ao executivo como devido à desarticulação entre o conselho e os demais órgãos no âmbito da gestão educacional dos municípios (ANDRADE, 2010).

Se a criação de CME no país tem enfrentado conflitos políticos e administrativos em algumas localidades, a sua implementação tem revelado muitos outros obstáculos, dentre esses: 1- conselheiros nomeados sem conhecer suas funções (MEIRA, 2004; OLIVEIRA et al., 2006; LIMA; RAIC; SANTOS, 2009; PIEROZAN, 2006); 2- regimento interno em contradição com a sua lei de criação (MEIRA, 2004; OLIVEIRA et al., 2006); 3- ausência de infraestrutura física e logística (ASSIS, 2004; OLIVEIRA et al., 2006; CALDERÓN; SOUZA, 2013; PIEROZAN, 2006); 4- inexistência de apoio financeiro ou dependência administrativo-financeira do CME em relação à Secretaria Municipal de Educação (LIMA; RAIC; SANTOS, 2009; CALDERÓN; SOUZA, 2013; OLIVEIRA et al., 2006; PIEROZAN, 2006); 5- número insuficiente de pessoal (MEIRA, 2004; OLIVEIRA et al., 2006; CALDERÓN & SOUZA, 2013); 6- falta de conhecimento técnico dos conselheiros (MEIRA, 2004; OLIVEIRA et al., 2006; LIMA; RAIC; SANTOS, 2009; CALDERÓN; SOUZA, 2013); 7- caráter voluntário de seus membros, o que implica pouco tempo destinado aos encontros (ASSIS, 2004; OLIVEIRA et al., 2006; CALDERÓN; SOUZA, 2013); 8 - uso político-partidário do Conselho como mecanismo de oposição ao governo local (LIMA; RAIC;

SANTOS, 2009); 9- não observância ou descumprimento pelo poder público das deliberações e normatizações do CME (LIMA; RAIC; SANTOS, 2009; CALDERÓN; SOUZA, 2013); 10- baixa representatividade (PIEROZAN, 2006).

Essas dificuldades estão relacionadas, entre outros aspectos, com a forte influência do Poder Executivo Municipal no funcionamento dos CME. A esse respeito, Teles (2003), a partir da análise do papel do CME de Belo Horizonte na gestão democrática da educação desse município, esclareceu que, embora o caráter híbrido do conselho contribuísse para a superação de práticas de dominação e exclusão presentes na gestão educacional do município, essas mesmas práticas eram reforçadas, em alguns momentos, a partir da maior ou menor influência dos representantes do executivo ou da sociedade nas decisões. Outras pesquisas, também, chegaram às mesmas conclusões, tais como as de Amorim (2005) e Alves (2005).

Além disso, apesar de não existirem regras precisas acerca da composição e das formas de representação nos CME, dados divulgados pelo Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME) apontam a prevalência de indicações de conselheiros por parte do Executivo, especialmente de cargos natos, implicando, em alguma medida, a capacidade de mobilização, representatividade e participação em CME. Essa situação também parece se agravar pelo fato de a presidência dos CME ser, em geral, ocupada pelo secretário municipal de educação (FERREIRA; FERREIRA, 2013).

Contudo, Souza e Vasconcelos (2013) chamam a atenção para o fato de que mesmo considerando a paridade na composição dos CME, esse critério pode funcionar, na prática, como um mero equilíbrio numérico, “não devendo ser tomado como garantia da prevalência ou hegemonia de interesses sociais mais amplos sobre os privados, tampouco relativo a determinados segmentos ali em particular representados.” (SOUZA; VASCONCELOS, 2013, p.138).

Para Ferreira & Ferreira (2013), a baixa participação política em CME está vinculada à participação limitada de determinadas entidades com assento no CME; a baixa representatividade destas entidades junto à sociedade em geral; e a reduzida participação dos segmentos mais pobres e menos escolarizados da população junto a esses órgãos. Nesse sentido, é bastante questionável a forma de escolha de determinadas entidades para ocupar vagas nos CME.

Se por um lado temos a recorrência de uma representatividade restrita nesses órgãos, tendo em vista que há segmentos não considerados ou até silenciados; por outro lado, parece que existe pouco acompanhamento dos conselheiros por parte dos segmentos que eles representam.

Apesar desses limites constatados nas diversas pesquisas, existem aspectos considerados positivos em relação à sua capacidade democratizadora. Algumas pesquisas (TELES, 2003; TEIXEIRA, 2004; AMORIM, 2005; ALVES, 2005; GUIMARÃES, 2007; CUNHA et al., 2013) constataram que, apesar de eles assumirem, na maioria das vezes, atribuições de natureza administrativa, teriam possibilitado, efetivamente, a participação de sujeitos sociais diversos em discussões e em decisões referentes aos seus respectivos SME.

De toda forma, os CME são desafios de um processo de democratização que ainda é recente na sociedade brasileira. Por isso, cabe ressaltar as observações de Abranches (2009) quanto ao fato de os variados conselhos estarem construindo a sua identidade, o que implica uma participação e uma representatividade ainda em processo de formação.

3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO SITUADOS EM MUNICÍPIOS DA RMBH/MG/BRASIL¹

3.1 Os sentidos da representação na composição

Considerando-se que a natureza da representação, em termos de segmentos representados em órgãos colegiados, é um importante indicador da sua representatividade, analisa-se, neste tópico, a composição dos CME pesquisados e busca-se compreender os possíveis sentidos das predominâncias e das especificidades neles presentes. Neste sentido, foram verificados aspectos como a existência da paridade, a predominância representativa, a forma de escolhas dos representantes e a existência de membro nato. Ao lado disso, foram analisadas as tendências e especificidades relativas ao conjunto de segmentos representados nos CME contemplados nesta pesquisa.

A análise da composição dos CME permite refletir sobre a sua natureza e grau de autonomia em relação ao poder público. Como já foi dito anteriormente, historicamente os conselhos de educação foram especialmente concebidos como órgãos de assessoramento de governos e para tanto deveriam ser compostos por pessoas de “notório saber” na área da educação. A partir da CF/88 (BRASIL, 1988) uma nova visão passou a orientar os conselhos gestores de políticas públicas, exigindo dos CME o papel de mediação entre o Estado e a sociedade.

¹ A RMBH é, atualmente, composta por 34 municípios, sendo que 28 destes têm CME, segundo dados do IBGE (2012), e 23 estão em funcionamento, de acordo com informações das SME. Contudo, houve dificuldades para acessar a maioria dos Conselhos e obter autorização para a realização da coleta de dados. Após as diversas tentativas para acessar os CME da RMBH, a pesquisa foi empreendida com apenas os 8 municípios que se dispuseram a contribuir, que são: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Esmeraldas, Juatuba, Ribeirão das Neves e Sabará. 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.

As mudanças, ainda que em favor da democratização da sociedade e do espaço escolar, apresentaram, para os CME, o desafio de ser um órgão de Estado – responsável, em alguma medida, pela gestão das SME - e ao mesmo tempo serem a voz da sociedade, reivindicando e pressionando, em alguma medida, os governos municipais. Independentemente da problematização que essas tarefas impõem em termos da sua possibilidade de realização, é necessário considerar que a representatividade do conselho é fundamental para a realização dos seus objetivos e que a sua composição é um elemento essencial desse processo.

Tal como já foi sinalizado, dentre os oito conselhos pesquisados, é bastante variável o número de membros titulares. Os CME de BH e Contagem com 24 integrantes, e o de Ribeirão das Neves, com 23 integrantes, possuem o maior número de membros e esses municípios estão entre os quatro com maior contingente populacional entre as cidades pesquisadas, conforme os dados apresentados na tabela 1. Na faixa intermediária em termos de número de membros estão os conselhos de Betim, Caeté, Juatuba e Sabará, com um número que varia entre 12 e 16 conselheiros, mas entre tais municípios o contingente populacional varia muito e Betim possui um número bem superior aos demais. Dessa forma, não predomina o critério de paridade e, em quase todos os CME pesquisados, o número de representantes da sociedade é maior. A única exceção é o CME de Sabará onde existe paridade, sendo seis membros de cada setor.

Tabela 1 - Composição dos representantes nos CME pesquisados, considerando-se o número de conselheiros titulares, paridade entre Estado e sociedade e população local, em 2013

| Municípios | Composição | | | | | População local, segundo o IBGE (2010) |
|--------------------|-----------------------------|-------------------|------|----------------------|------|--|
| | Conselheiros titulares (n°) | Membros do Estado | | Membros da sociedade | | |
| | | N° | % | N | % | |
| Belo Horizonte | 24 | 9 | 37,5 | 15 | 62,5 | 2.434.642 |
| Betim | 14 | 5 | 35,7 | 9 | 64,3 | 429.507 |
| Caeté | 12 | 4 | 33,3 | 8 | 66,7 | 40.634 |
| Contagem | 24 | 8 | 33,3 | 16 | 66,7 | 617.749 |
| Esmeraldas | 6 | 4 | 66,6 | 2 | 33,4 | 58.307 |
| Juatuba | 16 | 6 | 37,5 | 10 | 62,5 | 12.812 |
| Ribeirão das Neves | 23 | 12 | 52,1 | 11 | 47,9 | 340.033 |
| Sabará | 12 | 6 | 50,0 | 6 | 50,0 | 125.285 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Em sintonia com resultados de pesquisas sobre CME no país, constatou-se que a paridade não é um elemento organizacional que prevalece na composição dos conselhos, o que pode fragilizar a representação ampliada nestes espaços. Cabe aos CME fazer a ponte entre sociedade e Estado no campo educacional e para tanto seria preciso garantir certa proporcionalidade entre os grupos dos segmentos representados, possibilitando a presença de diferentes olhares e necessidades dos diferentes segmentos preocupados com as políticas educacionais do município.

A composição dos CME pesquisados é bastante diversa. Considerando-se os segmentos neles representados, constatou-se que há uma diversidade substantiva quando comparadas a composição neles presente, conforme demonstra o quadro 1.

Cabe destacar que os únicos segmentos que estão presentes em quase todos os CME considerados, tal como demonstra o quadro 1, são os indicados pelo poder Executivo Municipal, pela Câmara Municipal, os alunos e os pais de alunos. Mesmo entre estes existem duas exceções, que são Betim, que não tem representante por parte da Câmara Municipal; e Esmeraldas, onde não está previsto representante dos alunos. Além desses, apenas outros quatro segmentos são mencionados em pelo menos a metade dos conselhos analisados, são eles: rede estadual de educação; RME; estabelecimentos da rede privada, filantrópica, confessional; e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Aponta-se a ausência entre os segmentos mais predominantes dos representantes dos professores da rede particular de ensino, os quais estão presentes apenas em três conselhos: BH, Contagem e Sabará.

Além da diversidade representativa na composição dos CME investigados, constatou-se certa disparidade entre os representantes do Estado e os da sociedade, demonstrando a incidência da não paridade nesses órgãos. Para melhor visualização dos dados que incitam tal apontamento, tal como demonstra o quadro 2, foram considerados, como representantes do Estado, os membros vinculados ao Poder Executivo Municipal, ao Poder Legislativo Municipal e os funcionários e especialistas vinculados à rede municipal e estadual de ensino. Já como representantes da sociedade, foram considerados os funcionários e especialistas vinculados à rede particular de ensino, os membros vinculados às diversas entidades da sociedade civil organizada, os representantes de outros CME, os pais e alunos vinculados à rede de ensino

| | | | | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| fundamental | | | | | | | | | |
| Professores dos ciclos intermediários e avançados do ensino fundamental | | | | | | | | | |
| Pedagogos | | | | | | | | | |

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme o quadro 2, entre os representantes do Estado predominam os professores e os demais profissionais da rede pública de ensino. Entretanto, é muito variável a forma de designar os trabalhadores na área da educação por parte do setor público. São designados como: diretores de escolas da rede municipal, diretores das escolas estaduais, professores e/ou pedagogos da RME; RME; Rede Estadual de Educação; colegiados da RME; colegiados da rede estadual de ensino; magistério oficial e trabalhadores em educação das escolas municipais. Dessa forma, não é possível precisar se a ênfase está sendo dada ao papel dos professores ou a uma determinada rede de ensino, composta por um conjunto de unidades educacionais e com variados segmentos profissionais, dentre outros. Além disso, com exceção do CME de BH que estabelece que 13 dos seus 24 conselheiros sejam eleitos durante a Conferência Municipal de Educação de BH, em todos os outros conselhos consta que os representantes vinculados à rede pública de ensino sejam eleitos por seus pares em assembleias ou por ação de um sindicato. Essa regra pressupõe um nível de organização e de democratização nas unidades de ensino que, na prática, é bastante frágil. E mesmo que a ação do sindicato seja efetiva no sentido de realizar uma assembleia para escolha de representantes entre professores, conforme a literatura apresentada no capítulo anterior, isso levaria muito mais ao risco de corporativismo do que à democratização das escolas, processo que seria essencial para o fortalecimento dos CME. Esse problema, que compromete a representatividade desse segmento, é acentuado pelo fato de, na maioria dos conselhos, existir a previsão de apenas um representante para toda rede municipal ou estadual de ensino. A mesma condição se aplica aos diretores das escolas estaduais ou municipais. As exceções são Belo Horizonte e Sabará que possuem, respectivamente, quatro representantes entre os trabalhadores em educação e no magistério oficial, bem como Ribeirão das Neves, que tem dois representantes dos professores da rede municipal e dois representantes de diretores da rede estadual.

Quadro 2 - Representações do Estado e da sociedade presentes nos CME considerados na pesquisa, em 2013

| Setor | Representações | BH | Betim | Caeté | Contagem | Esmeraldas | Juatuba ² | R. Neves | Sabará |
|-----------|--|----|-------|-------|----------|------------|----------------------|----------|--------|
| ESTADO | Indicados pelo poder Executivo Municipal | | | | | | | | |
| | Indicados pela Câmara Municipal | | | | | | | | |
| | Diretores de escolas da RME | | | | | | | | |
| | Professores e/ou pedagogos da RME | | | | | | | | |
| | Diretores das escolas estaduais | | | | | | | | |
| | RME | | | | | | | | |
| | Rede Estadual de Educao | | | | | | | | |
| | Colegiados da RME | | | | | | | | |
| | Colegiados da Rede Estadual de Educao | | | | | | | | |
| | Magistério oficial | | | | | | | | |
| | Trabalhadores em educao das escolas municipais | | | | | | | | |
| SOCIEDADE | Alunos | | | | | | | | |
| | Pais de alunos | | | | | | | | |
| | Professores da rede privada; filantrópica; confessional | | | | | | | | |
| | Estabelecimentos da rede privada; filantrópica; confessional | | | | | | | | |
| | Instituioes de ensino superior | | | | | | | | |
| | Trabalhadores de instituioes comunitárias, filantrópicas, confessionais de educao infantil | | | | | | | | |
| | Sind-UTE | | | | | | | | |
| | Sindicato dos Servidores Públicos Municipais | | | | | | | | |
| | Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente | | | | | | | | |
| | Conselho Municipal de Assistência Social | | | | | | | | |
| | Conselho Municipal de Saúde | | | | | | | | |
| | Conselho Tutelar | | | | | | | | |
| | Associao Comercial e Industrial | | | | | | | | |

² Esclarecemos que no caso do município de Juatuba contemplamos no segmento “Professores e/ou pedagogos da rede municipal de ensino” um conjunto de representantes que aparecerá exclusivamente neste município: professores da educao infantil; professores dos ciclos de alfabetizao e básico do Ensino Fundamental; professores dos ciclos intermediários e avançados do ensino fundamental; pedagogos(as).

| | | | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Câmara dos Dirigentes Lojistas | | | | | | | | |
| Associações comunitárias | | | | | | | | |
| Ordem dos advogados do Brasil | | | | | | | | |
| Fórum Mineiro de Defesa da Educação | | | | | | | | |
| Comunidade interessada na causa educacional | | | | | | | | |
| Rotary Club Internacional | | | | | | | | |
| Entidades não –governamentais | | | | | | | | |

Fonte: Dados da pesquisa.

É muito variável, também, a forma de designar os representantes da sociedade, embora seja menos problemático porque esse setor pressupõe a tradução da diversidade social de cada município. Nesse setor, os poucos segmentos que aparecem na metade ou mais dos conselhos são: alunos, pais de alunos; estabelecimentos da rede privada; filantrópica; confessional e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em todos os conselhos a orientação é de que os representantes da sociedade sejam indicados pelos seus pares. Dessa forma, existe uma mesma orientação tanto para segmentos sem tradição associativa, como os alunos e os pais de alunos, como para segmentos muito corporativos, como a OAB e as associações comerciais, ambas, conforme o quadro 2, presentes em alguns dos conselhos analisados.

Com relação às duas formas (eleição ou indicação) no processo de escolha do representante nos CME pesquisados, constatamos que a maioria deles são indicados, tal como demonstra o quadro 3.

Quadro 3 – Forma de escolha dos representantes nos CME pesquisados, em 2013

| Municípios | Escolha dos conselheiros (eleição e/ou indicação) |
|--------------------|---|
| Belo Horizonte | As duas formas |
| Betim | As duas formas |
| Caeté | Indicação |
| Contagem | As duas formas |
| Esmeraldas | Indicação |
| Juatuba | As duas formas |
| Ribeirão das Neves | Indicação |
| Sabará | Indicação |

Fonte: Dados da pesquisa.

As falas de alguns entrevistados demonstram as formas diferenciadas de escolhas dos conselheiros, bem como sinalizam o fato de que estas delineiam, ou mesmo fortalecem, os possíveis elos, ou não, entre representante e representado.

Na última Conferência Municipal de Educação me candidatei como representante dos trabalhadores em educação, por entender que há possibilidade de qualificar a participação desse segmento no CME. Há anos venho participando dos movimentos sociais e, em especial, das ações envolvendo o Sindicato da categoria [...] por entender que a minha eleição poderia fortalecer o sindicato. (Conselheiro do CME-BH).

Me tornei conselheira em 2005 quando atuava como membro da equipe pedagógica da Secretaria Municipal de Educação e, como o governo indicava um servidor como representante no Conselho Municipal de Educação, fui indicada como representante desse segmento. Como também sou sindicalista [...], minha indicação foi condensada entre esses dois segmentos (sindicato e governo). O que só descobri depois [...]. Na ocasião, não tinha conhecimento do fato, só vim a sabê-lo quando já estava como conselheira. (Conselheira do CME de Betim).

Por ter uma representação paritária o encaminhamento das questões conta com olhares múltiplos, pois conta com a contribuição de diversos atores e segmentos. Como toda instância democrática, nem sempre o alcance do consenso é fácil. Em alguns momentos os interesses pessoais, ou de categoria, provocam discussões calorosas, com probabilidade de desvio do foco de interesse coletivo. Outra questão que se apresenta como um desafio foi a articulação e legitimidade da representatividade do segmento de pais. A fragilidade das instâncias de mobilização e votação de seus pares é real. É possível identificar, também, o revezamento de representantes de professores da rede municipal e representante do sindicato [...]. Ao longo dos mandatos é comum identificar que os mesmos conselheiros revezam entre os segmentos que representam. (Conselheiro do CME de Betim).

A forma de escolha do representante é um importante indicador da relação entre representante e representado. Considerando-se que o vínculo entre conselheiro e o

segmento que representa é um dos aspectos centrais para que os conselhos se efetivem como espaços plurais e legítimos de representação de interesses de segmentos sociais diferenciados, entende-se, assim como Santos (2002), que, para que a cogestão entre a sociedade e o Estado na formulação de políticas públicas se traduza realmente num aprofundamento da democracia, é necessária a garantia de um espaço de consulta às bases, tanto na eleição do representante, quanto nas definições das posições a serem tomadas. É muito importante definir como os diferentes representantes, agrupados em segmentos, são autorizados para falar em nome de determinados grupos específicos ou de pessoas. Afinal, “a eleição de organizações representantes da sociedade civil em fóruns próprios aponta para um tipo de representação que vai além da própria instituição do conselheiro, tendo em vista que este precisa se legitimar diante de um segmento social” (SANTOS, 2004, p. 133).

Possivelmente a escolha centralizada, via indicação dos representantes, os distancia das suas possíveis bases, dos seus possíveis representados, tendo em vista que não foram criados elos entre estes no processo decisório sobre o porquê da representação.

Além disso, consoante com a literatura apresentada anteriormente, especialmente Ferreira & Ferreira (2013), as diversas entidades que compõem a sociedade, nos vários conselhos investigados, costumam ter baixa representatividade social e reduzida participação dos segmentos sociais menos favorecidos social e economicamente. Associando esse problema com a ausência de um SME e de realização de conferências, na maioria dos municípios dos conselhos analisados, pode-se considerar que são poucas as possibilidades da sociedade realmente opinar sobre a política educacional. De outro ângulo, esse mesmo problema aumenta a possibilidade das discussões serem controladas pelo poder Executivo Municipal, tornando o CME um órgão homologatório e não de debate e proposição sobre a educação municipal.

Ao lado disso, destaca-se que, com exceção de Contagem, todos os demais CME reservam um assento para o respectivo secretário municipal de educação, o qual torna-se, então, membro efetivo e nato. Outro ponto que merece destaque é a forma em que é escolhida a presidência do CME. Nos municípios de Juatuba, Ribeirão das Neves e Sabará, o presidente do Conselho é o Secretário Municipal de Educação; em BH ele é indicado pelo prefeito e nos municípios de Betim, Caeté, Contagem e Esmeraldas são eleitos em plenária realizada pelo próprio CME. Dessa forma, tanto a predominância numérica da sociedade civil como a possibilidade de eleger o presidente do conselho em

plenário são elementos insuficientes para assegurar autonomia e representatividade nos CME.

3.2 Os sentidos da representação nas funções e atribuições

Todos os conselhos que estão sendo apresentados nesta pesquisa se apresentam como consultivos. Além dessa função, conforme o quadro 4, as funções deliberativa, normativa e fiscalizadora estão presentes na maioria dos CME aqui considerados. Em termos normativos, as exceções são os municípios de Betim, Esmeraldas e Ribeirão das Neves. Quanto à fiscalização, não está presente em Contagem, Esmeraldas nem em Ribeirão das Neves. Neste último município, o CME se restringe às funções deliberativa e consultiva. Dois outros tipos de funções são destacadas nos conselhos de Betim e Sabará, respectivamente, propositiva e de assessoramento. Além disso, Contagem e Betim possuem a função de controle social. Curiosamente, essas três últimas funções mencionadas – propositiva, assessoramento e controle social –, embora tenham recebido destaque na legislação dos municípios mencionados, estão contidas, em maior ou menor grau, nas atribuições de todos os conselhos. Entretanto, conforme a literatura (WERLE, 2008; GOHN, 2006; AVRITZER; PEREIRA, 2005), essas funções são uma novidade na trajetória dos conselhos de educação e essa ênfase em atividades que visam ao controle social e maior interlocução com a sociedade pode ser considerada um sinal de avanço em termos do papel dessa instância de participação social.

A segunda função de maior destaque é a deliberativa, que está ausente apenas no município de Esmeraldas. Todavia, este município está em uma condição diferenciada pelo fato de, entre todas as funções possíveis, essa ser a única prevista no ato de criação do CME. A terceira função que predomina é a normativa, que está ausente apenas em Esmeraldas e em Ribeirão das Neves. Em quarto lugar, entre as atribuições comuns aos CME, está a função fiscalizadora, presente apenas nos municípios de Belo Horizonte, Caeté, Juatuba e Sabará.

Quadro 4 - Funções previstas nos CME pesquisados, em 2013

| CME | Funções | | | | | | |
|----------------|------------|--------------|-----------|--------------|-----------------|----------------|-------------|
| | Consultivo | Deliberativo | Normativo | Fiscalizador | Controle Social | Assessoramento | Propositivo |
| Belo Horizonte | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | Não | Não |
| Betim | Sim | Sim | Não | Sim | Sim | Não | Sim |
| Caeté | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | Não | Não |
| Contagem | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Não | Não |
| Esmeraldas | Sim | Não | Não | Não | Não | Não | Não |

| | | | | | | | |
|--------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Juatuba | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | Não | Não |
| Ribeirão das Neves | Sim | Sim | Não | Não | Não | Não | Não |
| Sabará | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Não |

Fonte: Dados da pesquisa

A análise das diversas atribuições ou competências que compõem essas funções permite uma leitura mais acurada dessas informações. Na lista criada sobre as atribuições dos oito conselhos pesquisados, verificou-se que a maioria das atribuições são de natureza técnico-pedagógica e caracterizam as funções consultiva e normativa. Conforme as orientações do MEC para a formação de conselheiros municipais de educação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009), a função consultiva, entre outros aspectos, está relacionada à interpretação da legislação e de normas educacionais, dessa forma, está articulada à função normativa. Além disso, são atividades que exigem elevada capacitação técnica e que fazem parte das atribuições administrativas de uma SME.

Conforme o quadro 5, entre os CME pesquisados, a atribuição que aparece em todos os conselhos é de caráter propositivo e de natureza técnico-pedagógica e de planejamento de política pública, ou seja, propor diretrizes e colaborar na formulação da política municipal de educação. É uma competência de caráter muito abrangente que, na prática, envolve as funções propositiva, consultiva, normativa e deliberativa. Entre as sete competências que estão presentes em mais de 60% dos conselhos pesquisados, quatro são técnico-pedagógicas: 1) Propor diretrizes e colaborar na formulação da Política Municipal de Educação. 2) Normatizar credenciamento e funcionamento estabelecimento de ensino. 3) Emitir parecer sobre convênios educacionais e auxílio às entidades educacionais do município. 4) Aprovar, credenciar e apreciar a ampliação da rede municipal de ensino. Ainda existem outras funções de natureza técnico-pedagógica que fazem parte das atribuições de metade dos oito conselhos analisados: 1) Analisar e/ou propor programas, projetos ou atividades de expansão e aperfeiçoamento do sistema de ensino. 2) Manifestar-se sobre o Projeto Político pedagógico, o currículo e o calendário escolar. 3) Propor normas complementares para o SME. 4) Contribuir para o diagnóstico da evasão, repetência e/ou problemas da educação municipal. 5) Manifestar-se sobre a localização, criação, reorganização ou ampliação de unidades educacionais.

Quadro 5 – Atribuições dos CME pesquisados por função prevista, em 2013

| Atribuições | Funções * | Frequência (%) |
|---|-----------|----------------|
| Propor diretrizes e colaborar na formulação da Política Municipal de Educação | C – P | 100 |
| Fiscalizar os repasses e/ou aplicação de recursos públicos destinados à educação | F- CS | 88,0 |
| Elaborar e aprovar seu regimento interno | D | 88,0 |
| Normatizar credenciamento e funcionamento estabelecimento de ensino | N | 75,0 |
| Integrar o CME com as secretarias municipais e outros conselhos municipais | P | 75,0 |
| Emitir parecer sobre convênios educ. e auxílio às entidades educacionais do município | C | 63,0 |
| Aprovar, credenciar e apreciar a ampliação da rede municipal de ensino | D | 63,0 |
| Analisar e/ou propor programas e projetos de expansão e aperfeiçoamento do SME | D – P | 50,0 |
| Manifestar-se sobre o Projeto Político pedagógico, o currículo e o calendário escolar | C – D | 50,0 |
| Propor normas complementares para o SME | N – P | 50,0 |
| Contribuir para o diagnóstico da evasão, repetência e/ou problemas da educação. | D | 50,0 |
| Manifestar-se sobre a localização, criação, reorganização ou ampliação de unidades educacionais | D | 50,0 |
| Funcionar como instância recursal em relação às entidades e ao SME | D | 38,0 |
| Estimular a participação comunitária no planejamento e execução das políticas educacionais | M | 38,0 |
| Desempenhar atribuições delegadas pelo CEE | A | 38,0 |
| Divulgar as atividades do conselho | M | 25,0 |
| Examinar o Plano Municipal da Educação e apresentar sugestões | C | 25,0 |
| Zelar pela valorização dos profissionais da educação e propor capacitação. | C – P | 25,0 |
| Acompanhar e fiscalizar a implementação das diretrizes da Conferência Municipal de Educação | F- CS | 13,0 |
| Apurar denúncias sobre descumprimento de normas do sistema de ensino | F | 13,0 |

Fonte: Dados da pesquisa.

*Abreviações das funções: Consultivo - C; Deliberativo - D; Normativo - N; Fiscalizador - F; Controle Social - CS; Assessoramento - A; Propositivo - P.

A necessidade de competência técnica parece estar relacionada à significativa presença de profissionais ligados à atividade de ensino na composição dos conselhos, conforme demonstrado no tópico 5.4 deste capítulo. Contudo, conforme a análise de Tatagiba (2002), frente a essa forte demanda por capacidade técnica dos conselheiros, tendo em vista o rol de atribuições dos CME, deixa estes espaços ainda mais dependentes do Poder Executivo, ampliando possibilidades de cooptação política.

Ao lado disso, destaca-se o fato de a maioria dos CME investigados não apresentar uma estrutura organizativa definida. Dentre os conselhos analisados, o único que possui uma estrutura composta de câmaras técnicas para dar conta dessas atribuições é o de Belo Horizonte. Em tal município, além do Plenário, da Mesa

Diretora e da Secretaria Executiva, que estão previstos em todos os conselhos, existem Câmaras Técnicas e Comissões Especiais. São cinco Câmaras Técnicas: Gestão do Sistema e da Escola; Orçamento e Financiamento; Política Pedagógica; Educação Infantil; Planejamento e Acompanhamento. As Comissões Especiais são instituídas, quando necessário, pelo Presidente do Conselho e compostas por tempo determinado para deliberar sobre assuntos específicos como: exame e julgamento de recursos interpostos junto ao CME; reapreciação de ato homologável do CME e devolvido pelo Secretário Municipal de Educação; normatizações de matérias pertinentes ao conselho.

Essa complexidade no nível de organização do CME, que é bastante compatível com um município do porte de Belo Horizonte, torna-se inviável em municípios pequenos. Entretanto, ao se considerar as competências previstas no quadro 5, uma estrutura mínima de funcionamento seria necessária para todos os municípios pesquisados.

Devido às dificuldades que tivemos para acessar os conselheiros, em função do filtro realizado pelas SME, é possível considerar que, entre os oito conselhos que puderam ser pesquisados, a maioria não possui condições para desempenhar as suas atribuições. Dessa forma, dada à complexidade das suas atribuições, podem ficar à mercê das orientações das suas SME e cumprir, na prática, um papel apenas homologatório, conforme a literatura apresentada tem demonstrado.

Esses aspectos foram ressaltados nas entrevistas com os conselheiros. Todos os entrevistados apontaram a atuação das SME e deixaram evidente que as secretarias pautam as reuniões. Afirmam que a pauta é sempre extensa e que predominam questões de natureza técnico-pedagógicas, como a definição do calendário escolar, credenciamentos de novos estabelecimentos, emissão de pareceres ou decisões sobre licenças solicitadas pelos professores.

Em plenária do conselho. Meu nome foi indicado para a presidência e aprovado pela maioria. Neste caso, tinha como incumbência, além das atribuições pertinentes ao cargo, a função de negociar os interesses do poder público nos encaminhamentos e prioridades das matérias discutidas. No entanto, no período em que estive como conselheira – 2005 a 2006 – não sofri nenhuma “pressão” que contradissesse meus princípios. Naquele período, havia muitas questões de regulamentação e organização interna do conselho a serem resolvidas. Mas o tempo passou e não foram resolvidas... As dificuldades são muitas, especialmente porque temos mais que cumprir as orientações da secretária do que representar mesmo. (Conselheiro do CME de Betim).

Pouco tempo para discussão de muitos assuntos (normalmente, pauta grande). Pouco tempo para qualificação dos trabalhos. As discussões, por

vezes, se prendem em algum ponto da pauta e nem sempre é possível avançar nas discussões da pauta, qualificando-as. (Conselheiro do CME-BH).

As pautas são verificadas e definidas pelo presidente de acordo com as demandas/necessidades, em face da atual pouca atividade do CME. (Conselheiro do CME Ribeirão das Neves).

As pautas surgem a partir de das demandas levantadas na ata anterior. As questões que estimulam a construção das pautas normalmente estão relacionadas com os informes da Secretaria da Educação [...] sobre os acontecimentos ocorridos na educação municipal durante o mês. Além disso, por ser o CME um espaço aberto, sugestões, dúvidas e questionamentos surgem dos conselheiros, permitindo a redefinição dos temas durante as reuniões. Essa definição ocorre muito flexivelmente, uma vez que o grupo é coeso, o que permite a tomada de decisão seja feita por meio de diálogo e votação. Mas geralmente a pauta é definida mesmo por demanda da Secretaria. (Conselheira do CME de Esmeraldas).

Devido à precariedade do CME, essa representação é comprometida, pois a atuação é pouco suscitada pelos segmentos pretensamente representados. (Conselheira do CME de Contagem).

Outro aspecto destacado por alguns entrevistados é a dificuldade de garantir quórum para abertura das reuniões e o pouco tempo para aprofundar nas discussões, bem como para a realização de eleições de conselheiros. Os entrevistados apontam ainda a permanência de alguns conselheiros por logo tempo nos conselhos por meio do revezamento de indicações por parte do sindicato das escolas.

[...] o CME não é autônomo, pois ainda está atrelado à secretaria de educação. [...] em 2008 houve uma conferência com cerca de 150 pessoas, mas não houve adesão de novos voluntários interessados no Conselho [...]. Dessa forma, a substituição ficou impossibilitada e os membros do Conselho prosseguiram os trabalhos. Em 2012, teria que ser feita uma nova conferência para a formação de um novo corpo de conselheiro, entretanto, devido ao processo eleitoral, essa conferência foi transferida para 2013 para não se confundir com as eleições para prefeito/vereador. [...] Vamos ver [...]. (Conselheira do CME de Sabará).

Apesar de apontarem essas dificuldades, parece que todos os entrevistados procuram evitar fazer críticas ao conselho e destacam a sua importância como espaço para discutir políticas públicas para educação. Entretanto, ficam visíveis as dificuldades devido à estratégia comum de evitar opinar e, por isso, procurar responder às perguntas sobre o funcionamento dos conselhos afirmando a mesma coisa que está prevista no regimento interno ou na Lei de criação do conselho.

Ao conselho compete contribuir para o bom desempenho das políticas da educação, tanto para as instituições públicas quanto as privadas, localizadas no município. A definição do calendário escolar é um exemplo. O conselho deve garantir que seja, respeitados os princípios legais que o regulamentam e o cumprimento dos dias letivos. Ao receber denúncias sobre questões

relacionadas a estrutura e funcionamento das escolas, merenda escolar, dentre outros, o conselho deve intervir junto às instâncias competentes de forma a buscar soluções pertinentes ao caso em questão. O seu trabalho pode ser considerado um dos mais relevantes na estrutura da secretaria e do ensino [...] (Conselheira do CME de Esmeraldas).

As decisões aqui do Conselho são sempre coletivas e contribuem muito com a educação. [...]. As questões da pauta, previamente comunicada, são apresentadas. Em seguida, inscrevem-se dois ou três membros que queiram apresentar pontos contra ou a favor do assunto. Na sequência, tiram-se os encaminhamentos que serão votados, sistematizados e encaminhados aos interessados, via secretaria do conselho. Um exemplo: denúncia de escola que não estava ofertando a merenda conforme cardápio da secretaria, por falta de servidora para fazê-la. O encaminhamento configurou-se em três procedimentos: i) contato com a escola para confirmar denúncia; ii) comunicado à secretaria de educação (setor de movimentação de pessoal), solicitando esclarecimento e providências sobre a questão; iii) não havendo pronunciamento e/ou solução do problema, no prazo de 7 dias, encaminhar documento de denúncia à promotoria pública. É bem democrático (Conselheiro do CME de Juatuba).

Devemos ressaltar, também, que os assuntos administrativos e pedagógicos sobrecarregam as pautas de reuniões dos conselhos deixando muito pouco espaço para uma discussão mais propositiva as diretrizes da educação municipal ou em relação às 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.

4 CONCLUSÕES E APONTAMENTOS

A necessidade de expansão do atendimento educacional nos municípios para cumprir as obrigações constitucionais e, por decorrência, de democratização do espaço escolar implica a criação de órgãos de gestão educacional e do próprio SME. Dentre estes órgãos, como se demonstrou, encontra-se o CME, dada sua potencialidade enquanto espaço de representação da sociedade e possível indutor de políticas educacionais locais. Desse modo, se a criação de CME parece inevitável, o seu efetivo funcionamento, ao contrário, parece uma eventualidade que depende do posicionamento político de um determinado governo municipal.

Os dados analisados sugerem um distanciamento dos conselheiros em relação aos seus segmentos de origem e, em termos mais amplos, da sociedade em geral, pois parece que existe uma fragilidade organizativa dos segmentos que compõem os conselhos. Muitos deles como alunos, pais de alunos ou mesmo a rede pública e privada de ensino não possuem uma base organizada para legitimar a escolha dos seus representantes nesses CME. Além disso, a forma de caracterizar os segmentos

diretamente relacionados à educação é muito variada, sugerindo uma dispersão que favorece a tendência de indicação de nomes por parte das SME. De outro lado, percebe-se que essa fragilidade de vários segmentos acentua a distância dos conselheiros em relação à sociedade e essa situação é agravada pela ausência de fóruns e conferências municipais para legitimar tanto a escolha dos conselheiros como para traçar diretrizes para o aprimoramento do sistema de ensino.

Com relação à questão da representatividade, considerando-se que os CME se constituem como espaços em que os representantes mantêm certo distanciamento da sua base – os representados –, sinaliza-se o fato de que os representantes conservam, em suas decisões, certa independência frente à sua base. Isso não quer dizer que não exista uma legitimidade da representação, pois, diferentemente da representação eleitoral tradicional, em que o representante deve se identificar com o representado; na representação política coletiva, os representantes podem ter legitimidade pelo reconhecimento acerca de seu grau de competência, qualificação e atuação, e não especificamente pelo vínculo direto com a base. Contudo, ao repensar os CME a partir da categoria representação, é preciso, também, pensar em formas alternativas de prestação de contas e de relações entre representantes e representados.

Com relação às funções/atribuições, constatou-se que 100% destes CME são consultivos; 87,5 são deliberativos; 62,5 são normativos e fiscalizadores; 25% são de controle social; e 12,5% são de assessoramento e propositivos. A atribuição que está presente em 100% dos CME pesquisados é de caráter propositivo e de natureza técnico-pedagógica e de planejamento de política pública, ou seja, propor diretrizes e colaborar na formulação da política municipal de educação. É uma competência de caráter muito abrangente que, na prática, envolve as funções propositiva, consultiva, normativa e deliberativa. Os CME pesquisados, seguindo um padrão bastante destacado na literatura, possuem competências, predominantemente, de natureza técnico-pedagógica e são constituídos para exercer, principalmente, as funções consultiva, deliberativa e normativa. Entretanto, várias atribuições sugerem a sobreposição dessas funções, gerando um alargamento de competências que confundem o funcionamento dos CME com a atuação das SME. Essas questões indicam que não existe ainda uma clara compreensão em relação à amplitude das funções e, principalmente, quanto ao papel que deve ser exercido pelos CME. Esse fato parece acentuar a subordinação dos conselhos ao Poder Executivo Municipal e contribuir para que fiquem sufocados por uma rotina burocrática, cumprindo na prática um papel homologatório.

No caso específico dos CME pesquisados, verificamos que a complexidade técnica e a amplitude das atribuições dos conselheiros podem deixá-los enredados em tarefas burocrático-administrativas como, por exemplo, aprovar o calendário escolar, emitir parecer sobre convênios e tratar do credenciamento e do funcionamento de estabelecimento de ensino. Mesmo que essas atribuições sejam consideradas importantes para o CME, elas não podem escamotear a função propositiva e de controle social, enfraquecendo o papel do conselho enquanto espaço para a participação social.

Considera-se que a ampliação da representatividade dos CME e a sua consolidação como um agente da gestão participativa local implica, também, na definição do papel dos conselhos, em termos de funções e atribuições, no interior da administração pública. Apesar de a discussão não ser nova, a imprecisão acerca do papel destes espaços participativos instituídos, no que diz respeito à sua representatividade, permanece como controversa, pois não há orientações políticas e jurídicas claras em relação às suas funções e atribuições.

Por fim, é fundamental destacar que a distância entre os CME pesquisados e a sociedade compromete a sua representatividade e a possibilidade de fazerem uma mediação mais efetiva entre Estado e sociedade. Dessa forma, fica evidenciado que, embora estes Conselhos tenham um potencial democratizante e façam parte do conjunto de instâncias participativas situadas ao longo do *continuum* entre representação e participação, eles não estão correspondendo a essa possibilidade na prática. Portanto, considerando os argumentos de Bobbio (2009), teoricamente os conselhos pesquisados fazem parte do *continuum* de formas intermediárias que conectam as dimensões da democracia representativa e direta, mas a configuração dada pelas atribuições e a composição, somadas ao distanciamento dos segmentos representados, impede, na prática, a relação sugerida pelo *continuum* na medida em que restringe a participação e acentua a distância entre os representantes e os representados.

A partir das considerações traçadas até aqui, é possível elencar algumas questões e propor algumas novas frentes de pesquisas para o debate sobre os CME no país: 1) Em que medida a estrutura e as diferentes formas de escolha de representantes incidem na capacidade de inclusão nos CME? 2) Quais as possibilidades e os limites para que os representantes do Estado e da sociedade qualifiquem a sua representação nos CME? 3) Quais mecanismos podem ser utilizados para relacionar as pautas trabalhadas nos CME com os interesses de toda a coletividade? 4) Quais mecanismos podem ser utilizados

para que a sociedade em geral possa conhecer e acompanhar as atividades desenvolvidas nos CME?

Conforme pontuado, esta pesquisa não se propõe a ser um caráter conclusivo, mesmo porque se configura como um estudo exploratório, mas espera-se contribuir, em alguma medida, com elementos para a compreensão de espaços participativos instituídos na democracia brasileira, em geral, e dos CME, em específico.

REFERÊNCIAS

- 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.
- ALVES, Danielle Maria Vieira. **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora**: democratização, participação e autonomia. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2005.
- AMORIM, Débora Márcia. **A participação dos Conselhos de Educação nas políticas públicas dos municípios**: um estudo a partir de experiências do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, 2005.
- ANDRADE, Edson Francisco. A opção do município pela criação de seu sistema de ensino: o discurso e as práticas cotidianas. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, 33, 2010, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPED, 2010. p. 1-16.
- ASSIS, Mariza de Paula. A participação da universidade nas instâncias locais de gestão: reflexões a partir do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo. In: SCHEINVAR, Estela, Algebaile, Eveline. **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro, DP&A, 2004. p. 61-69.
- 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.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade** – Para uma teoria geral da política. 14 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- 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.

- CALDERÓN, Adolfo Ignacio; SOUZA, Donaldo Bello de. CME nos estados de Santa Catarina e do Paraná: do pioneirismo ao lugar-comum das tendências hegemônicas. In: CAMPOS, Rogério Cunha. Construção do espaço público e formação para a cidadania – notas, dissonantes, de pesquisa. **Associação dos pesquisadores e estudantes brasileiros de Cataluña**. Barcelona, 2009.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Secretária da Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da Educação Básica**. Brasília: MEC/SEB, 2004. Fundação Joaquim Nabuco, 2006.
- CUNHA, Maria Couto, et al. CME no estado da Bahia: os desafios para a compreensão do alcance das práticas democráticas na educação municipal. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento**. São Paulo, Loyola, 2013. p. 77-94.
- CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: Avritzer, Leonardo (Org.) **A participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo; Paz e Terra, 2002, p. 9-15.
- 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.
- ELIAS, Lina Gláucia Dantas. Conselho municipal de educação: reflexões acerca da participação e democratização da educação. In: Colóquio de Políticas Educacionais, 2007, Belém do Pará. **Anais...** Belém do Pará, 2007.
- FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FERREIRA, Andreza Alves. CME no estado do Espírito Santo: a participação regulada. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento**. São Paulo, Loyola, 2013. p. 111-128.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo, Cortez, 2001.
- GUIMARÃES, Carlos Sant'Anna. Participação sociopolítica e governança democrática: o papel dos Conselhos Municipais de Educação na gestão e implementação da política educacional. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, 30, 2007, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPEd, 2007. p. 1-19.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**. Brasília: IBGE, 2012. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/default.shtm>>. Acesso em: 10 nov. 2012.
- LIMA, Ubirajara Couto; RAIC, Daniele Farias Freire; SANTOS, Nandyara Souza. O desafio da participação cidadã num Conselho Municipal de Educação no interior da Bahia: das tensões às ações. **Cadernos ANPAE**, Niterói, v. 8, 71, 2009.
- MEIRA, Nelson Wanderley Ribeiro. **Municipalização: os Conselhos Municipais de Educação**. Rio de Janeiro, DP&A, 2004.
- OLIVEIRA, Cleiton, et al. (Orgs.) **Conselhos Municipais de Educação: um estudo na Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: SP: Editora Alínea, 2006.
- PEREIRA, Valnei. Planejamento urbano em Belo Horizonte: modernizações espaciais e a produção de imagens urbanas emblemáticas. In: SILVA, Catia Antônia da; FREIRE,

- Desiree Guichard; OLIVEIRA, Floriano José G. de. **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006. p. 205-219.
- PIEROZAN, Sandra Simone Hopner. **Um estudo dos Conselhos Municipais de Educação, seus limites e possibilidades**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, 2006.
- SANTOS, Boaventura de. Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- 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. CME no estado do Rio de Janeiro: sobre a autonomia concedida e a submissão herdada. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento**. São Paulo, Loyola, 2013. p. 129-148.
- 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.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.
- TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v.34, n.123, São Paulo, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742004000300009>>. Acesso em: 11 jun. 2011.
- TELES, Rosângela Mendonça. **Conselho Municipal de Educação: a participação da sociedade civil na gestão do direito à educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: FAE/UFMG, 2003.
- VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. (Orgs). **Conselhos Municipais de Educação: organização e atribuições nos sistemas de ensino do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Quarter: FAPERJ, 2012, p. 305-339.
- 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.