

# Instituições participativas na educação: entre a governança democrática e a captura de recursos

Participatory institutions in education: between democratic governance and resources control (capture).

Carlos Augusto Sant'Anna GUIMARÃES<sup>1</sup>  
Ana de Fátima Pereira de Sousa ABRANCHES<sup>2</sup>

## Resumo

A partir dos anos de 1990, o Brasil experimentou a criação de uma profusão de instâncias participativas em muitas áreas da política social, com destaque para saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente. O setor educação é o que tem o pior desempenho na criação e no funcionamento dessas novas arenas participativas. O argumento principal desenvolvido neste artigo é o de que formato, composição, funcionamento dos conselhos e atores envolvidos são influenciados fortemente pelo que está em jogo: se a produção de normas e regulamentos ou se a fiscalização e controle dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Governança democrática. Instituições democráticas. Conselhos.

## Abstract

Since the 1990s, Brazil has been experiencing the creation of several participatory arenas in many areas of social policy, namely health, social assistance, education, and children's and adolescents' rights. The education sector is the one that has had the worst performance in the creation, structuring and functioning of these new local participatory arrangements. The main argument developed in this paper is that shaping, composition and functioning of the councils and the actors involved are strongly influenced by what is at stake: the production of standards and regulations or the supervision and control of public resources.

**Keywords:** Participatory arenas. Democratic governance. Council.

---

1 Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco. Mestre em Ciência Política (UFPE). Endereço profissional: Rua Dois Irmãos, 92. Apípicos, Recife-PE. 52071-440. Publicou *Conselhos Gestores na Educação* (Massangana, 2009). Participa do grupo de pesquisa: Estado, Cidadania e Atores Sociais. Email: <carlos.santanna@fundaj.gov.br>. Tel. (81) 3073-6487.

2 Doutora em Educação (UFPE). Analista em Ciência e Tecnologia da Fundação Joaquim Nabuco. Endereço profissional: Av. Dezessete de Agosto, 2.187, Casa Forte. Recife-PE. 52061-540 Participa do grupo de pesquisa Políticas Públicas de Educação. <ana.abranches@fundaj.gov.br>. Tel.: 3073-6485.

## Introdução

A educação pública brasileira orienta-se por dois princípios: a descentralização financeira e político-administrativa e a gestão democrática. Aquele informa que as três esferas governamentais, a saber: União, Estados e Municípios têm responsabilidades e atribuições no processo de formulação e implementação das políticas educacionais. A gestão democrática do ensino, por sua vez, garante a participação direta da sociedade civil (na LDB, Lei 9.394/96, consta comunidade escolar) na formulação, gestão, acompanhamento e controle das instâncias governamentais responsáveis pela execução da política, constituindo, assim, novas instituições participativas. No setor educacional, essa nova arquitetura participativa tem se revelado mais efetiva no âmbito municipal, plasmada na figura dos conselhos gestores e conselhos de programas específicos<sup>3</sup>.

A partir da década de 1990, o Brasil experimentou, na quase totalidade dos seus municípios, a criação de uma profusão de instituições participativas, como os conselhos de políticas públicas, Orçamento Participativo e Fóruns, entre outros tipos. Para alguns analistas, os conselhos gestores constituem uma das principais inovações oriundas da Constituição de 1988 (ARRETCHE, 1999; CÔRTEZ, 2002; GOHN, 2001). Cremos que se trata de um processo ainda incompleto, tanto do ponto de vista da sua construção sociopolítica quanto de sua capacidade de instaurar uma governança democrática efetiva e duradoura, isto é, tornar os governos mais *accountable*.

No campo educacional, existem várias modalidades de conselhos: conselho municipal de educação (CME); conselhos de acompanhamento e controle social (Cacs) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou por dez anos (1997-2006). Em seu lugar, entrou em vigor, a partir de janeiro de 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); conselho da alimentação escolar (CAE); e conselhos escolares. Enfim, muitos são os tipos, as finalidades e as funções dos conselhos na educação. Embora apresente diferentes tipos de conselhos, esse setor é, entre as políticas sociais de caráter universalista (juntamente com saúde e assistência social), o que tem a mais baixa *performance*, tanto em número de conselhos quanto em desempenho deliberativo, colocando-se também atrás dos conselhos de direitos da criança e do adolescente<sup>4</sup>.

---

3 Os Conselhos podem ser de três tipos básicos: i) Conselhos de Programas; ii) Conselhos de Políticas; e iii) Conselhos Temáticos (ver TATAGIBA, 2002, p. 49).

4 Consultar IBGE, 2003.

Este artigo traz uma reflexão sobre a participação dos programas de conselhos na educação. O texto analisa comparativamente os efeitos, os limites e os obstáculos à participação da sociedade civil e à construção de uma governança democrática no campo educacional, tomando como exemplos empíricos dois tipos ou modalidades de conselhos existentes, quais sejam: os conselhos municipais de educação (CME) e os conselhos de acompanhamento e controle social (Cacs) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na Região Metropolitana do Recife.

A análise aqui desenvolvida baseia-se nos resultados de três pesquisas realizadas sobre os já referidos conselhos na Região Metropolitana do Recife<sup>5</sup>. Buscamos descrever e explicar de que maneira a sociedade civil participa nesses colegiados e quais relações são estabelecidas entre governos municipais e representantes da sociedade civil. A questão que se coloca é: qual a capacidade político-institucional dessas instâncias participativas de influenciar a elaboração de políticas públicas e de acompanhar a sua implementação no âmbito municipal? Em que medida instituições participativas conseguem ampliar a *accountability* societária?

Ao longo do texto, desenvolvemos o argumento de que o formato, a composição e o funcionamento dos conselhos e os atores envolvidos dependem do objeto em disputa: se é a produção de normas e regulamentos ou se é a fiscalização e o controle dos recursos públicos. Na primeira situação, encontram-se os CMEs. Enquanto isso, os Cacs representam o segundo caso. Nossa hipótese é a de que o tipo de arena condiciona a atuação e o interesse do poder público local. Quando o objeto é a produção de normas e regulamentos, pode até existir incentivos à participação da sociedade civil; por outro lado, quando o foco da ação é a fiscalização e o controle de recursos financeiros, predominam a tutela e a captura do conselho por parte do executivo municipal.

## Instituições participativas: a sociedade civil na construção de uma governança democrática

No âmbito das políticas sociais, o tecido político-institucional brasileiro tem como características a descentralização e a existência de instituições participativas. O Brasil é, entre os países em desenvolvimento, o mais descentralizado do mundo (SOUZA, 2005) e a democracia mais populosa da América Latina (WAMPLER, 2005). Essas inovações produziram uma nova

---

5 Conselhos Municipais de Educação: Comunidades em Ação. Fundaj, 2006; Conselhos Municipais de Educação no discurso dos seus conselheiros. Fundaj, 2006; e Conselhos do Fundef: Avaliação da gestão democrática. Fundaj, 2007.

arquitetura institucional, caracterizada pelo reconhecimento do município como ente da Federação e pelo direito dos cidadãos de participar dos processos de tomada de decisões na formulação e no acompanhamento da implementação das políticas sociais.

Nesse novo arranjo participativo, destacam-se os conselhos de cidadãos e o Orçamento Participativo. Essa arquitetura institucional baseia-se na possibilidade de democratização na elaboração e na gestão de políticas públicas e no aumento do controle dos cidadãos sobre as ações dos agentes estatais, tornando-as mais eficazes e eficientes.

Côrtes (2005, p. 14) assinala que não há consenso na literatura especializada sobre o potencial realizador dessas promessas. Essa autora identifica dois blocos ou duas correntes de análise: uma cética e outra otimista. De maneira bastante sucinta, a primeira corrente assinala que o desenho institucional dos fóruns participativos não possibilitaria o acesso universal à participação, permitindo que apenas alguns poucos participem diretamente ou por meio de representantes. O grupo de trabalho classificado como otimista ressalta que os mecanismos de participação provocam democratização da gestão pública. O referido autor chama a atenção para o número de analistas que relacionam positivamente a existência de mecanismos de participação com boa governança.

Quais as possibilidades dos cidadãos controlarem seus governantes? Quais os mecanismos existentes de controle? Essas são perguntas clássicas da teoria política democrática. Quais os mecanismos e as possibilidades de a sociedade civil efetivar esse controle? A experiência brasileira é bastante rica, vez que ao longo de 20 anos houve uma multiplicação de diversas instituições participativas na esfera municipal, constituindo o Brasil exemplo em termos mundiais.

A riqueza da experiência brasileira será também marcada por uma profunda ambivalência. Inovações nos processos e nos conteúdos da política convivem com práticas políticas tradicionais, que impõem constrangimentos e restrições à democratização do processo decisório (TATAGIBA, 2005).

Instituições participativas significam a possibilidade de ampliação dos processos de produção de decisões com o potencial de pôr em xeque as prerrogativas e ações dos gestores municipais (WAMPLER, 2005, p. 33). Se, por um lado, essas instituições representam democratização da gestão pública, ou seja, limitação do poder dos gestores, por outro, conforme o referido autor, o sucesso delas está relacionado com a disposição e a intensidade dos prefeitos de incentivar a participação e delegar autoridade aos municípios. Na visão desse autor, a sociedade civil interessada no alargamento da democracia deve trabalhar conjuntamente com os gestores municipais para garantir que as regras sejam cumpridas. Qual o interesse dos prefeitos em implementar mecanismos

institucionais que permitam à sociedade civil aumentar a sua capacidade de desempenhar o seu papel de ator político e, conseqüentemente, de limitar os espaços de manobra da gestão? Qual o potencial e quais os recursos da sociedade civil, sobretudo no cenário municipal, de fazer valer o direito de participar, acompanhar, questionar e constranger as administrações municipais na condução das políticas públicas?

A experiência nacional aponta que gestões municipais comandadas por partidos de esquerda, com destaque para o Partido dos Trabalhadores (PT), tendem a incentivar com mais intensidade a participação dos cidadãos nos negócios públicos. Esses incentivos seriam iguais para todos os setores das políticas sociais? Haveria relação entre incentivos à participação e setores cuja política social tem uma legislação nacional mais bem definida? Haveria incentivos diferenciados de participação conforme o setor da política pública?

A dinâmica das políticas públicas é setorial, isto é, relaciona-se com o histórico de organização e mobilização de recursos pelos atores políticos, além do prestígio social desfrutado pelas organizações e membros mais destacados da sociedade civil no seu respectivo nicho de atuação, afetando diretamente o desempenho e, conseqüentemente, os resultados. Em outras palavras, cada política social apresenta particularidades na sua trajetória e expressa uma tradição de luta e de capacidade organizativa. A dinâmica dos conselhos municipais não pode ser explicada apenas pelo contexto local. Na análise, deve-se considerar a variedade de experiências participativas no interior de cada política pública e, por conseguinte, nos diversos tipos de conselhos (FUCKS, 2007). Assim, a particularidade da política setorial influenciará no desenho institucional e no desempenho dos conselhos. Por exemplo, o setor saúde é aquele com maior número de conselhos gestores instalados e em funcionamento nos municípios brasileiros (IBGE, 2003), bem como o que apresenta um desempenho institucional diferenciado dos demais congêneres das outras políticas sociais (FUCKS, 2007; SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004). Por sua vez, o setor educação tem o menor número de conselhos entre os quatro principais setores, a saber: saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente.

Na esfera municipal, a Educação tem quatro tipos de conselhos: conselho da alimentação escolar (CAE), conselho escolar (CE), conselho municipal de educação (CME) e, desde 1996, o conselho de acompanhamento e controle social do Fundef, atual Fundeb.

Interessante assinalar que a Educação é o setor da política social no qual o funcionamento de conselhos locais com a participação de cidadãos seja o mais antigo. Werle (1998) observou a existência de estruturas colegiadas nos municípios e distritos no período do Império, no segundo reinado (1840-

89). Essa autora localizou um conselho local de educação, no Rio Grande do Sul, no ano de 1871. Esses conselhos desempenhavam funções de controle e coerção sobre a população para fazer com que as famílias mandassem seus filhos para a escola. Nesse período, sequer podemos falar da existência de uma sociedade civil<sup>6</sup>. O Conselho Nacional de Educação foi criado em 1931. Por sua vez, o primeiro Conselho Municipal de Educação foi instituído no município de Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, em 1958 (BALZANO; ZANCHET, 2003).

O conceito de sociedade civil é importante na análise aqui desenvolvida. Infelizmente, esse conceito é um dos mais obscuros da teoria política contemporânea (AVRITZER, 1994). A sua ação política é no sentido de suscitar questões consideradas relevantes para a sociedade, questionar procedimentos e decisões de agentes estatais e econômicos, além de defender direitos coletivos. A sociedade civil não é um todo harmonioso, mas um campo de conflitos e disputas de projetos políticos. Desse modo, a ideia de sociedade civil remete-nos ao campo da complexidade, onde a fronteira entre Estado e sociedade não pode ser demarcada, tanto na sua diferenciação interna (os diversos elementos que a compõem) quanto pelas relações estabelecidas com diferentes esferas de governo (BURITY, 1999). Contudo, o conceito fornece balizas analíticas importantes que permitem entender o processo de surgimento de novos atores na cena política (TEIXEIRA, 2001).

O debate acerca da participação dos cidadãos no cotidiano dessas instituições participativas relaciona-se com a existência ou não de mecanismos de controle societário sobre o aparelho de Estado. Importante alertar que não basta apenas a existência de mecanismos formais de participação. É preciso, sobretudo, haver uma sociedade civil com capacidade de mobilizar, fiscalizar, questionar, interferir e até mesmo influenciar as decisões do governo.

Outro aspecto importante na análise da efetividade dos conselhos refere-se às reais possibilidades de participação societária na gestão das políticas públicas. No período da redemocratização da sociedade brasileira, uma das críticas ao regime burocrático-militar dirigia-se a seu caráter autoritário e centralizador. O questionamento ao regime de exceção confundiu-se com a crítica à centralização, identificada com a falta de democracia e, segundo alguns segmentos, com a própria ineficiência e ineficácia das políticas públicas. Alguns analistas acadêmicos assumiram como intrínseca a associação entre

---

6 A sociedade civil brasileira desponta no final da década de 1970. Para Dagnino (2002), neste período deu-se o seu ressurgimento. Para Avritzer (1994), seria a própria fundação da sociedade civil nacional.

descentralização e democratização. O termo descentralizar era adotado quase como um sinônimo de democratizar. Incorria-se com frequência na “falácia de proximidade”, isto é, quanto mais próximo fisicamente estivesse o cidadão das instituições estatais, maior seria sua efetividade potencial (MELO, 2003, p. 6). Reforçando esse argumento, Santos Júnior (2001) informa que a relação entre descentralização, democracia e equidade não é inequívoca. Por conseguinte, a proximidade física com o governo municipal não é condição suficiente nem garantia de mais democracia e participação, nem de elevação da *performance* estatal.

Outro elemento importante do debate é o de que a maioria dos governos municipais não reúne condições institucionais e não tem uma burocracia pública qualificada e profissionalizada para executar e suprir as necessidades impostas para a implementação e a condução dos programas sociais descentralizados. Além disso, os municípios não apresentariam condições de gerar suas próprias receitas, de modo a garantir seus investimentos e gastos; e ainda estariam vulneráveis institucionalmente e suscetíveis a ingerências, até mesmo ao controle pelas elites locais, fugindo assim do horizonte de participação social e de *accountability*.

Concordamos com Melo (2003) quando assinala que *empowerment* e governança são conceitos teóricos, empírica e estreitamente articulados. Ele argumenta que uma estrutura de governança adequada é aquela que combina elementos institucionais que propiciam o *empowerment* de populações pobres tradicionalmente excluídas dos processos decisórios das políticas públicas.

Não podemos esquecer a origem conservadora do conceito de governança. Esse conceito surge com base em trabalhos de agências multilaterais, notadamente o Banco Mundial, no início da década de 1990. O conceito emergiu fortemente associado à concepção de bom governo (*good government*) e capacidade governativa, ou seja, habilidade e competência de ser governo.

Se, no primeiro momento, o conceito encontrava-se restrito a uma noção de desempenho gerencial e administrativo, isto é, capacidade de ação de um governo (DINIZ, 1997 apud SANTOS JÚNIOR, 2001), na medida em que passa a fazer parte do debate acadêmico, a noção de governança sofre transformações no seu conteúdo. Incorpora outras questões, como, por exemplo, a emergência da sociedade civil como ator político, ou seja, ele opera uma transformação semântica, incorpora o adjetivo “democrática”, é recepcionado pelas e nas reflexões teóricas mais críticas sobre planejamento e gestão urbana, passando a fazer parte do debate teórico dos desafios da administração pública municipal, frente aos processos de descentralização e participação cidadã resultantes da nova arquitetura institucional plasmada pelas novas instituições participativas.

Por outro lado, autores como Paula (2005) mantêm a crítica quanto ao uso do conceito de governança para analisar as transformações ocorridas na gestão pública. Essa autora reconhece o esforço de alguns analistas em propor um sentido mais abrangente de governança, concebendo o Estado como um sistema político mediado por redes auto-organizadoras. Para ela, o conceito ainda não assimilou adequadamente a dimensão sociopolítica da gestão, mantendo, na prática, uma abordagem tecnocrática e uma visão excessivamente estreita da política.

O fato é que, ao deslocar a centralidade da análise do *modus operandi* do Estado na implementação de políticas públicas, ou melhor, da relação eficiência entre demandas e resultados da ação governamental, para a relação cooperativa e conflituosa de diversos atores envolvidos na gestão da cidade, o conceito opera uma redefinição. Um aspecto fundamental da transformação do conceito é que a ideia de hierarquia, como princípio organizador da relação Estado e sociedade, cede lugar aos de cooperação e colaboração, envolvendo as três esferas - Estado, mercado e sociedade civil (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

A governança democrática, no seu sentido contemporâneo e em uma perspectiva crítica, diz respeito à existência de mecanismos institucionais e informais que possibilitem e garantam um ambiente em que haja um fortalecimento dos processos de descentralização, da valorização dos movimentos comunitários, da promoção do associativismo, do “empoderamento” (*empowerment*) dos principais atores sociais, do desenvolvimento institucional e da democracia em rede. A governança deve ser compreendida como algo mais amplo do que governo (CAMARGO, 2005). A discussão sobre essa nova governança local aponta para a construção do “bom governo” no sentido de gestão compartilhada e corresponsabilizada entre o governo e a sociedade local (GOHN, 2001).

## Arquitetura institucional da educação

A formalização do princípio constitucional da gestão democrática no ensino público é algo inédito, sem presença nas constituições anteriores ou mesmo nas leis infraconstitucionais. Essa novidade constitucional foi reproduzida nas constituições estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais (CURY, 1997).

Ao contrário do que muitos analistas afirmam (GOHN, 2001, 2004; SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; CÔRTEZ, 2002, 2005; FERNANDES; BONFIM, 2005), inexistente a obrigatoriedade de criação de Conselho Municipal de Educação, tampouco a sua existência está vinculada ao repasse de recursos do governo federal para o município. Na realidade,

a Constituição Federal e a própria LDB/96 não fazem alusão alguma à figura do CME<sup>7</sup>. A exigência legal de existir, sob o risco de não receber verbas públicas, recai nos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef (Cacs). O CME pode ser identificado e definido como sendo o conselho gestor da educação, como os seus congêneres na saúde, na assistência e nos direitos da criança e adolescentes, sem, no entanto, haver a necessidade legal de sua criação.

Diferentemente de outras áreas da política social, como a Saúde e a Assistência Social, na Educação, nem a Constituição Federal nem a LDB/96 definem com precisão o significado e as normas que regulariam uma gestão democrática no sistema educacional. A LDB/96 faculta aos sistemas de ensino a competência para estabelecer as regras que devem regular o sistema e os órgãos, delegando à legislação municipal estabelecer os mecanismos que assegurariam uma gestão democrática<sup>8</sup>.

A legislação federal, quando trata da organização do sistema municipal de ensino, refere-se genericamente a “órgãos municipais de educação” (LDB, Art. 18: III). A LDB concede ao município ampla liberdade e competência para estabelecer as regras que devem regular o sistema municipal de ensino, definir quais órgãos deverão compô-lo, além de estabelecer os mecanismos que assegurem a gestão democrática. Claro está que a gestão democrática da/na educação dependerá do modelo de gestão e concepção de participação adotado pelo Governo Municipal e pela própria Secretaria de Educação e da correlação de forças existente no município e no interior do Conselho.

Uma explicação plausível para essa liberalidade na organização dos sistemas de ensino reside em três aspectos: i) o município opta por querer instituir um sistema municipal de ensino ou integrar-se ao sistema estadual, ou ainda compor com este último um sistema único de educação básica (SANTOS, 1999); ii) mesmo a existência de um fundo público de

---

7 A legislação educacional faz menção explícita ao CME em apenas duas ocasiões: Lei nº 5.692/71 e Lei nº 9.424/96. O artigo 71 da Lei nº 5.692/71 previa a possibilidade de os Conselhos Estaduais delegarem parte das suas atribuições aos Conselhos de Educação organizados nos Municípios. Cabe destacar que essa delegação era parcial, pois, à época, os municípios integravam os respectivos sistemas estaduais de ensino. Por não haver a possibilidade de o Município instituir o seu próprio sistema de ensino, o CME não poderia exercer a função normativa. A Lei nº 9.424/96, art. 4, § 3º, estabelece que “Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação”.

8 A criação dos Conselhos de Saúde está prevista na lei que instituiu o Sistema Único de Saúde e é condição para o repasse de recursos de outros níveis de governo. Na Assistência Social, a instituição dos conselhos atende aos dispositivos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/93). A Lei nº 8.096/90 normatiza a criação dos Conselhos de direitos da criança e do adolescente.

financiamento, semelhante às outras áreas sociais<sup>9</sup>, não fomentou uma ação dos movimentos sociais de defesa da educação pública por uma definição explícita da lei de mecanismos de controle social materializado no Conselho Municipal de Educação; iii) o financiamento da educação tem uma estrutura mista e complexa, sendo a principal fonte de recursos as provenientes do aparato fiscal (CASTRO; DUARTE, 2008).

Por outro lado, o Conselho de acompanhamento e controle social (Cacs) sobre a repartição dos recursos do Fundef é uma condicionalidade para o recebimento dos recursos do referido fundo, conforme preconizado na sua lei de criação, Lei nº 9.424/96. Os conselhos do Fundef, como são conhecidos, foram instituídos no âmbito das três esferas governamentais e teriam, entre outras atribuições, a de fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros do fundo no ensino fundamental e de analisar a prestação de contas.

No âmbito municipal, a lei estabelecia que o Cacs fosse constituído por, no mínimo, quatro membros, representando, respectivamente: a secretaria municipal de educação ou órgão equivalente; os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental; os pais de alunos; os servidores das escolas públicas do ensino fundamental e o representante do Conselho Municipal de Educação, onde houvesse. Os membros do Cacs deveriam ser indicados pelos segmentos que representam. A nomeação dos membros seria por ato específico do Executivo Municipal.

O Cacs deveria reunir-se mensalmente e teria como atribuições básicas acompanhar a elaboração do orçamento anual e acompanhar o recolhimento de recursos devidos ao Fundef. Os Cacs's tinham ainda a incumbência de supervisionar o censo escolar anual. A lei determinava que o conselho não tivesse uma estrutura administrativa própria e seus membros não perceberiam qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, quer fosse em reunião ordinária quer extraordinária.

Quando se observa a composição dos colegiados nas esferas federal e estadual, nota-se um perfil claramente pró-estatal. Por outro lado, o conselho municipal do Fundef sinaliza para uma organização com maior participação da

---

9 A Emenda Constitucional nº 14 criou no âmbito de cada Estado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A Lei nº 9.424, de dezembro de 1996, que regulamenta o Fundef, no seu Art. 4 estabelece a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social em cada uma das esferas governamentais. Não obstante o Fundef ser um fundo público, apresenta, porém, características bem particulares em relação aos da área de Saúde e da Assistência Social. Estes são de caráter permanente e cabe aos conselhos estaduais e municipais participar da sua gestão, não havendo um conselho específico para geri-lo, como é caso do Fundef.

sociedade civil, ao menos do ponto de vista formal, uma vez que teria apenas um representante do poder público municipal. Esse potencial democrático-participativo é limitado por fatores de ordem sociopolítica, seja pela inexistência de uma sociedade civil atuante, seja ocasionado por imprecisões textuais (brechas na lei) que possibilitam diversidade de interpretação dos dispositivos legais.

O quadro acima descrito corrobora com o argumento de Plank (2001) acerca dos problemas educacionais brasileiros. Segundo esse autor, há uma disjunção radical e sistemática entre os objetivos educacionais declarados nas legislações (constituições e leis infraconstitucionais), nos planos e promessas de campanha e os objetivos perseguidos pelo sistema educacional. Para Plank (2001, p. 19), no Brasil, “[...] estrutura de poder e os interesses privados dominantes prontamente ‘acomodam’ as leis e políticas públicas, limitando assim seu poder de transformar as condições nas escolas”.

Comparar o desempenho desses dois tipos de conselhos da área educacional pode nos dizer muito sobre as particularidades de um setor de suma importância para o desenvolvimento do país. A educação é um bem público, cujo acesso e distribuição são altamente desiguais, quer por classe social, quer por região geográfica, que apresenta um volume de gastos financeiros bastante significativos<sup>10</sup>, e de importância para a consolidação da democracia.

## Entre a governança democrática e a captura de recursos

A análise comparativa que se segue utilizou-se da base de dados das pesquisas sobre Conselhos Municipais de Educação (GUIMARÃES, 2006; MARQUES, 2006) e Conselhos do Fundef (GUIMARÃES; COUTINHO, 2007). Embora muitos dos dados apresentados permitam apenas uma descrição dos conselhos, acreditamos que ao compará-los podemos fazer ilações a respeito do seu funcionamento e seu desempenho, bem como sua capacidade deliberativa.

A Região Metropolitana do Recife é composta por 14 municípios, dos quais seis têm uma população acima de 100 mil habitantes. No Estado de Pernambuco, apenas 10 municípios têm população igual ou superior a esse número. A capital, Recife, concentra quase a metade da população da RMR (3.337.565 habitantes). Todos os municípios têm um IDH municipal considerado médio

---

10 O gasto da área de educação correspondeu, em 2002, a 4,3% do PIB. No mesmo ano, na Dinamarca este gasto correspondeu a 8,5%; na Suécia, a 7,3%; na Argentina, a 4,8% e no Paraguai, a 4,5%; superamos apenas Peru e Uruguai (3,1%) (CASTRO; DUARTE, 2008).

(0,500 a 0,800), com uma variação de 0,637 (Araçoiaba) a 0,799 (Paulista). Em três municípios, Paulista (0,900), Recife (0,894) e Olinda (0,889), o IDH-M Educação é superior à média brasileira (0,849)<sup>11</sup> (Tabela 1).

**Tabela 1 - Municípios da RMR – população e IDH municipal e IDH municipal educação (2000)**

Município	População total	IDH municipal	IDH municipal Educação
Recife	1.422.905	0,797	0,894
Abreu e Lima	89.039	0,73	0,844
Araçoiaba	15.108	0,637	0,679
Cabo de Santo Agostinho	152.977	0,707	0,798
Camaraçibe	128.702	0,747	0,847
Igarassu	82.277	0,719	0,804
Ipojuca	59.281	0,658	0,7
Itamaracá	15.858	0,743	0,817
Itapissuma	20.116	0,695	0,761
Jaboatão dos Guararapes	581.556	0,777	0,848
Moreno	49.205	0,693	0,775
Olinda	367.902	0,792	0,889
Paulista	262.237	0,799	0,9
São Lourenço da Mata	90.402	0,707	0,782

Fonte: Atlas do desenvolvimento humano no Brasil

Com base nos dados das pesquisas, podemos afirmar que os conselhos na área de Educação são espaços majoritariamente femininos. Tanto no CME quanto no Cacs, há o predomínio de mulheres. No CME, 59% dos conselheiros são do sexo feminino, enquanto no Fundef o percentual é um pouco maior, 74%. Não há diferença entre os segmentos presentes nos conselhos. Este predomínio pode ser explicado pelo fato de que a atividade educacional, quer seja na família, quer na escola, ainda é concebida como uma responsabilidade da mulher (mãe e professora). Outra característica marcante é a elevada escolaridade dos

11 Disponível em [www.pnud.org.br/...recife/atlas\\_recife\\_regiao\\_metropolitana.pdf](http://www.pnud.org.br/...recife/atlas_recife_regiao_metropolitana.pdf). Acesso em 02/07/2010.

conselheiros. A média de anos de estudos encontrada nos dois conselhos foi 14 anos, independentemente do segmento que representa (governo ou sociedade civil). A elevada escolaridade dos conselheiros deve-se ao fato de eles serem majoritariamente professores em ambos os conselhos. No Cacs, as professoras representam 64,5% dos conselheiros, percentual muito próximo ao CME (67,1%). Importante chamar a atenção que o segmento com menor escolaridade é justamente o dos representantes dos pais de alunos, no caso do CME, e da representação dos servidores da Educação, no Cacs.

No que se refere à situação ocupacional dos conselheiros, ou seja, qual o vínculo empregatício dos conselheiros, observamos uma forte presença de servidores públicos municipais. Isso mesmo, a maioria dos conselheiros, nos dois conselhos, é de servidores públicos municipais. Contudo, há uma diferença entre os conselhos. No CME, os servidores municipais representam 47%, enquanto no Cacs eles são 75% dos conselheiros. Apenas 5,3% dos conselheiros do Cacs atuam no setor privado versus 17,1% dos conselheiros do CME (Tabela 2). Chamamos a atenção para o fato de que, mesmo entre os representantes da sociedade civil, há um percentual elevado de servidores públicos; no CME, esse percentual é de 44%.

**Tabela 2- Distribuição dos conselheiros do CME x Cacs segundo empregador e por segmento social**

Principal Empregador	Conselho	
	CME (%)	Cacs (%)
Setor público municipal	47,1	75
Setor público estadual	17,1	9,2
Setor público federal	5,7	1,3
Setor privado	17,1	5,3
Outros	12,9	9,2
<b>Total</b>	100 (69)	100 (76)
Não sabe ou não respondeu	1	-

Fontes: Pesquisa Conselhos Municipais de Educação: Comunidades em Ação (FUNDAJ, 2006) e Pesquisa Conselhos do Fundef: Avaliação da gestão democrática (FUNDAJ, 2007). Elaboração dos autores.

Nota: Outros são aposentados, autônomos, donas de casa e sem ocupação definida.

Outras pesquisas apontam a grande participação de servidores públicos em conselhos de políticas públicas. Por exemplo, em Belo Horizonte 33% dos conselheiros municipais de saúde são servidores públicos e 32% são aposentados. A condição de servidor público municipal coloca os conselheiros representantes

da sociedade civil em situações, no mínimo incômodas, gerando “[...] uma tensão permanente entre os interesses do grupo que representa e sua condição de servidor” (AVRITZER et al., 2005, p. 39).

A experiência associativa é uma variável relevante nos estudos sobre democracia participativa, não nos termos colocados por Putnam (1996), que sugere uma relação forte e positiva experiência associativa e desempenho institucional. Uma das críticas a Putnam é o seu determinismo histórico-cultural. Ou seja, para ele somente sociedades com história de associativismo e participação conseguem democratizar as estruturas do Estado e uma melhoria qualitativa da *performance* pública. Mas, nos parece relevante que o envolvimento dos indivíduos em organização da sociedade civil permite a construção de laços de confiança entre os membros, fugindo, assim, de uma lógica individualista e perversa, além de possibilitar a formação de habilidades argumentativas tão úteis nos espaços de disputa política como são os conselhos. Nesse sentido, procuramos verificar o nível de envolvimento político dos conselheiros, isto é, o objetivo era o de detectar a filiação a sindicatos, associações comunitárias e de classe e partidos políticos.

A participação em associações comunitárias, entidades de classe e organizações não-governamentais é, no Brasil, de modo geral, bastante modesta. A literatura já demonstrou que não temos uma tradição cívica. No caso dos conselheiros do CME, a primeira constatação foi a de que os representantes da sociedade civil têm um percentual associativo maior do que os conselheiros estatais, respectivamente 25% e 20%. A taxa de filiação a associações comunitárias na RMR é de 8,3% e de 1% para entidades de classe (FERNANDES, 2004). Assim sendo, trata-se de um percentual elevado. Por outro lado, a taxa de filiação dos conselheiros do Cacs é menor. Para os membros do governo, foi de 17,9% e de 5,9% para os conselheiros da sociedade civil.

No que se refere à filiação partidária, entre os conselheiros do CME, 47% daqueles que representam o governo são filiados a algum partido político contra 36% dos representantes da sociedade civil (Tabela 3). Entre os conselheiros do Fundef, 57% dos representantes ligados ao governo municipal eram filiados a algum partido político. Para os representantes dos professores e dos diretores de escola, o percentual era de 36,8% e de 23,5% para a sociedade civil (Tabela 4). Em ambos os conselhos, os membros ligados ao governo possuem percentual de filiação político-partidária significativamente maior do que os demais segmentos. Os números sugerem uma elevada partidização das administrações municipais. Para tanto, faz-se necessário analisar os dados referentes à preferência partidária dos conselheiros em relação ao partido do prefeito e aliados.

**Tabela 3 - Filiação partidária dos conselheiros do CME por segmento social**

Filiação partidária	Segmento social	
	Governo (%)	Sociedade civil (%)
Sim	47,1	36,1
Não	52,9	63,9
<b>Total</b>	100 (34)	100 (36)

Fonte: Pesquisa Conselhos Municipais de educação: Comunidades em Ação (FUNDAJ, 2006).

**Tabela 4 - Filiação partidária versus segmento que representa no Cacs**

Segmento que representa	Filiação a partidos políticos			
	Sim	Não	Não sabe	Total
Governo	57,1%	39,3%	3,6%	100% (28)
Professores/diretores	36,8%	63,2%	0%	100% (19)
Sociedade civil	23,5%	76,5%	0%	100% (17)
Servidores de escolas públicas	37,5%	62,5%	0%	100% (08)
Não sabe	25%	75%	0%	100% (04)

Fonte: Pesquisa Conselhos do Fundef: Avaliação da gestão democrática (FUNDAJ, 2007).

Uma variável importante para avaliarmos a qualidade do processo deliberativo e de controle exercido pelo conselho é saber quem preside o conselho, se o governo ou a sociedade civil. No caso do CME, em todos os sete conselhos pesquisados o presidente é eleito pelos pares. Em apenas um único conselho, o Secretário de Educação era o presidente, e em quatro deles

o presidente do CME era um representante da sociedade civil. Em quatro municípios, o Secretário de Educação nem sequer fazia parte do conselho (não há coincidência com municípios onde a presidência é exercida pela sociedade civil). Por seu turno, no conselho do Fundef, a história é bastante diferente, os resultados impressionam pela relação entre ser representante estatal e exercer a presidência do Cacs. Em 78% (11) dos Cacs's, a presidência era exercida por um representante do governo. Em sete municípios, o próprio secretário municipal de Educação exercia a presidência do Cacs. A representação dos professores e diretores de escola ocupava a presidência em um único município. Aqui é importante frisar que o representante dessa categoria era, na maioria das vezes, um diretor de escola; como se sabe, o cargo de diretor de escola é uma indicação do Secretário de Educação; muitas vezes, indicação dos aliados do prefeito (vereadores, por exemplo); logo, o indicado deve lealdade ao governo e está subordinado hierarquicamente ao secretário municipal de Educação. Em 5 Cacs's, a vice-presidência também era exercida por um representante do governo municipal. O mais alarmante é que 17% dos conselheiros do Fundef afirmaram que desconheciam quem era o presidente do conselho no momento da pesquisa. Esses dados revelam uma ação do poder público de capturar os principais cargos do conselho, atuando de forma estratégica para controlar as ações dessa instituição participativa. Esse quadro nos permite questionar até mesmo a existência de reuniões regulares nesse colegiado.

Se, no CME, a não-participação do secretário municipal pode sugerir, no primeiro momento, uma maior democratização da gestão da educação, todavia em comparação com o que ocorre nos conselhos do Fundef, onde os secretários ou seus representantes estão presentes, pode-se inferir que, na verdade, há uma desatenção ou mesmo o não-reconhecimento do CME como uma arena importante. Chama a atenção o fato de que quem presidia o conselho era, justamente, quem deveria ser fiscalizado por esse órgão. O poder público municipal detém o cargo mais importante do conselho e, conseqüentemente, a prerrogativa de conduzir e determinar os processos de fiscalização e acompanhamento do Cacs, da forma que lhe for mais conveniente. Mesmo entre os membros do conselho, ou seja, indivíduos que não exerciam nenhum cargo (presidente, vice-presidente, secretário), mas que deveriam fiscalizar as contas e as ações do governo, a participação da sociedade civil é muito pequena, bem abaixo da representação dos diretores/professores. A legislação do Fundef previa apenas um número mínimo de membros (quatro), deixando a critério do poder público municipal nomear quantos membros achasse conveniente para o Cacs. Ou seja, a prefeitura poderia, conforme a legislação, estabelecer uma folgada maioria ou indicar pessoas cooptáveis, ou mesmo indivíduos dependentes do poder.

## Considerações finais

Ao final da década de 2000, a arquitetura institucional plasmada na Constituição de 1988 ainda não cumpriu todas as suas promessas. As instituições participativas carecem de mecanismos capazes de garantir a inclusão de segmentos sociais que continuam excluídos da participação cidadã.

A particularidade do CME se expressa sob quatro aspectos. Primeiro, no reduzido conflito no seu interior, porque não é nessa arena que ocorre a disputa por recursos nem a definição da política de educação. Segundo, o excessivo caráter normativo das funções do CME. Os conselhos municipais de educação devem romper com os limites técnico-burocráticos a que estão circunscritos e pensar a educação como uma política pública, ou seja, a dimensão normativa, mas também a financeira. Terceiro, o CME, para desempenhar todas as suas prerrogativas, precisa que o município crie o seu Sistema Municipal de Ensino. Considerando-se a fragilidade institucional, organizacional e financeira dos municípios brasileiros, é fácil supor que poucos são os que instituem seu próprio sistema de ensino. Por fim, os movimentos de defesa da educação pública não conseguem mobilizar outros atores sociais e políticos para participar dessa arena.

Por outro lado, não obstante os inegáveis avanços proporcionados pelo Fundef no que diz respeito a tornar o financiamento da educação mais transparente, o acompanhamento, a fiscalização e o controle social dos recursos desse fundo por parte dos conselhos revelaram-se bastante débeis. Os resultados apontados neste trabalho trazem questões relevantes para uma reflexão acerca da participação cidadã no controle social sobre as políticas públicas de educação.

Como procuramos evidenciar, os conselhos do Fundef revelaram-se espaços capturados pelo Poder Executivo municipal. Quando analisada a composição desses colegiados, fica patente que a representação governamental constitui maioria nos conselhos. Além disso, os representantes do poder público ocupam lugares estratégicos nessas arenas. A maioria dos presidentes nesses conselhos era o próprio secretário municipal de Educação ou um outro secretário municipal. Estamos diante de um paradoxo: o gestor público é justamente aquele que coordena a instância criada para fiscalizá-lo. O problema não se refere apenas ao exercício da presidência do conselho, mas há também dúvidas quanto à capacidade dos representantes da sociedade civil de compreender e analisar a documentação pertinente – extratos bancários, documentos de convênios e processos envolvidos na liberação e execução dos recursos do fundo, entre outros. Os dados apresentados corroboram com a hipótese de Plank (2001) de que há na educação brasileira um consenso sobre os objetivos do sistema, porém a disputa localiza-se sobre o controle e a distribuição dos recursos financeiros.

O desenho institucional do Cacs possibilita que o Executivo municipal exerça o controle e manipule o seu funcionamento. A legislação federal, ao definir apenas o número mínimo de membros para os conselhos do Fundef e, sobretudo, ao não indicar os impedimentos legais (por exemplo, quem não poderia participar dessas instâncias), permitiu que o Executivo municipal manobrasse no sentido de constituir conselhos totalmente controlados por essa instância de poder. Essa “brecha” na legislação autoriza o poder público municipal a desequilibrar a composição do conselho, dando um caráter amplamente estatal.

Nossa análise corrobora a hipótese da *falácia da proximidade*. Ou seja, o fato de estar mais próximo ao cidadão não é garantia de mais participação e de maior fiscalização e controle, enfim, de mais democracia. A sociedade civil tem dificuldades em exercer e operacionalizar os mecanismos de participação e controle social existentes.

O formato institucional dos conselhos na educação não os tem configurado como espaços inclusivos. Esse aspecto relaciona-se com a questão da representatividade dos seus componentes. Quanto maior for a representatividade dos conselheiros, maiores as chances de negociações bem-sucedidas com o poder público.

O nosso esforço foi no sentido de demonstrar que no interior de uma mesma política setorial identificamos posturas e condutas diferenciadas por parte do poder público. Os dados apresentados sugerem haver plausibilidade na nossa hipótese de trabalho, qual seja, de que o tipo de arena condiciona a frequência e o interesse do poder público local, que pode incentivar, tutelar ou mesmo controlar recursos e capturar a participação popular.

## Referências

ALUNOS brasileiros ficam entre os últimos em ciências. 30 set. 2007. **Jornal da Ciência**. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detail.jsp?id=52694>>. Acesso em: 05 jul. 2010.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 40, v. 14, jun. 1999.

AVRITZER, L. et al. Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde. **Relatório de pesquisa**. Belo Horizonte, FAPEMIG 2005. Disponível em: <[http://www.democraciaparticipativa.org/arquivos/saude\\_fundep.htm](http://www.democraciaparticipativa.org/arquivos/saude_fundep.htm)>. Acesso em: 9 maio 2008.

AVRITZER, Leonardo (Coord.). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rei, 1994.

\_\_\_\_\_. (Org.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

BALZANO, S.; ZANCHET, V. Organização dos Conselhos Municipais de Educação. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**. Guia de Consulta. Ministério da Educação, Brasília, DF, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996** - Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Brasília, 1996

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, DF, 1996.

BURITY, J. Identidade e cidadania: a cultura cívica no contexto de uma nova relação entre sociedade civil, indivíduos e Estado. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife, n. 2, v. 15, p. 223-253, 1999.

CAMARGO, A. Governança. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). **Meio Ambiente no século 21**. 4. ed. Campinas: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. Brasília, DF: IPEA, 2008 (*Texto para discussão*).

CÔRTEZ, S. M. V. Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, ANPOCS, 25. 2002, Caxambu. **Anais...** Caxambu, MG, 2002.

\_\_\_\_\_. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, M. A. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação** – desvendando a caixa preta. São Paulo: Autores Associados, 1999.

FERNANDES, A. S. A. **Gestão municipal e participação social no Brasil: trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2004.

FERNANDES, A. S.; BONFIM, W. L. A democratização da gestão municipal no Brasil: a abordagem teórica do objeto. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, M. A. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

FUCKS, M. Contexto, regras e efetividade deliberativa: considerações a respeito dos conselhos de Curitiba. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção questões da nossa época, v. 84).

GUIMARÃES, C. A. S. Conselhos municipais de educação: comunidades em ação: Possibilidades e limites da participação política na gestão democrática da educação. **Relatório de pesquisa**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

GUIMARÃES, C. A. S et al. **Conselhos gestores na educação: perfil, discurso, funcionamento**. Recife: Massangana, 2009.

GUIMARÃES, C. A. S.; COUTINHO, Henrique G. Conselhos do Fundef: avaliação da gestão democrática. **Relatório de pesquisa**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros: Gestão pública 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, n. 40, v.3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

MARQUES, Helena Maria de B. **Conselhos Municipais de Educação no discurso dos seus conselheiros. Relatório de pesquisa.** Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2006.

MELO, M. A. Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise de preliminar de experiências selecionadas. **Relatório de pesquisa.** Brasília: World Bank, Brazilian Office, 2003.

PAULA, A. P. de. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PLANK, D. N. **Política educacional no Brasil:** caminhos para a salvação pública. Porto Alegre: Artmed, 2001.

PNUD; IPEA; FJP; IBGE. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.** Rio de Janeiro, 2000.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SANTOS, Clóvis R. dos. **Educação escolar brasileira:** estrutura, administração, legislação. São Paulo: Pioneira, 1999.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local:** dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SOUZA, C. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, M. A. **Desenho institucional e participação política:** experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. O novo estatuto da participação no contexto do Estado Pós-ajuste. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, ANPOCS 29, 2005, Caxambu. **Anais...** Caxambu, GT 05 – Dilemas da Modernidade periférica, 2005.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**: limites e desafios da participação. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

WAMPLER, B. Expandindo accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, M. A. **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

WERLE, F. O. C. Conselhos Municipais de Educação: Estudo genético-histórico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 103, p.123-135, mar. 1998.

Recebimento em: 18/11/2011.

Accite em: 21/03/2012.