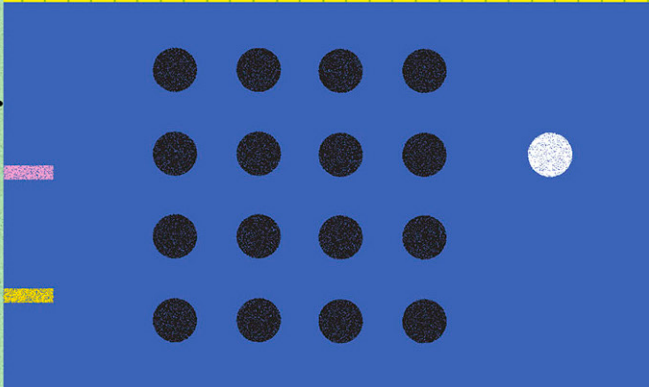
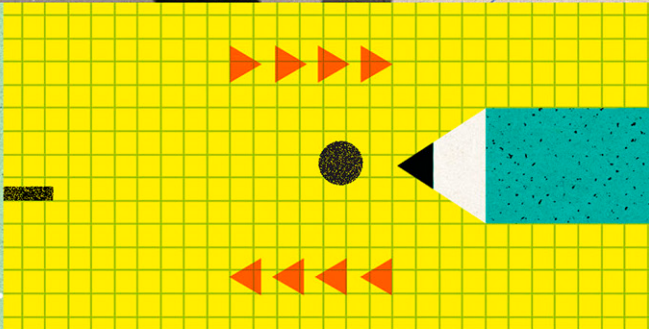
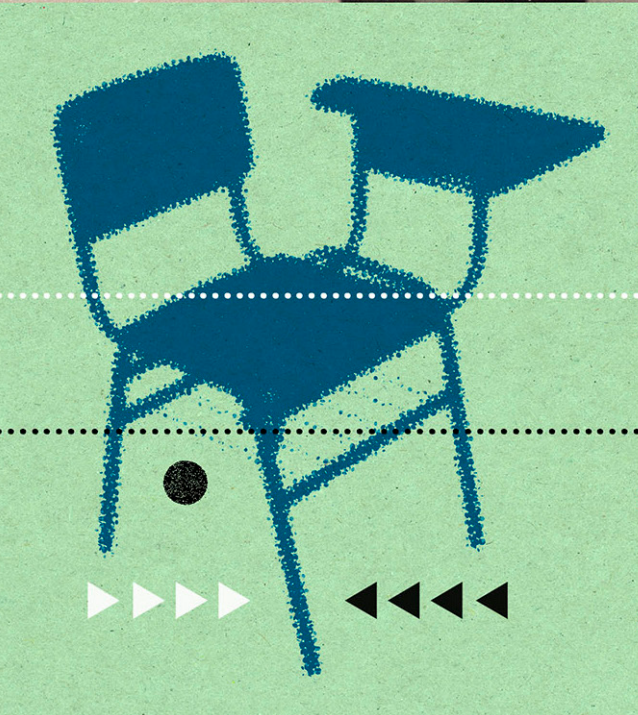




Controle social sobre os recursos públicos, *accountability* e desenvolvimento: o papel dos conselhos locais

Social control over public resources, accountability and development: the role of local councils

ROSANE FEU

Doutoranda do Programa de
Pós-graduação em Geografia da
Universidade Federal do Rio de Janeiro
RJ – Brasil

orcid.org/0000-0001-9623-4642

rosanefeu@gmail.com

Resumo

Os Conselhos Escola Comunidade são espaços políticos institucionalizados no contexto da descentralização de recursos do governo federal para as escolas, visando a ampliação de processos decisórios horizontalizados e da *accountability* pública. Buscando perceber como se dão os processos políticos de controle social e *accountability* por meio desses conselhos, realizamos: uma discussão teórica acerca da descentralização; a análise dos dados produzidos a partir de entrevistas e questionários dirigidos aos conselheiros, bem como atas e processos de prestação de contas de onze conselhos de escolas municipais em Niterói (RJ). Apesar de terem formação semelhante, o funcionamento dos conselhos apresenta diferenças em relação ao controle social, à gestão democrática da escola e à *accountability*. Essas diferenças justificam-se pelo papel diferenciador das instituições que se relacionam intimamente com fatores locais. Percebemos exemplos de conselhos que, como espaços políticos, têm cumprido seu papel de intermediação entre o Estado e a sociedade e propiciado a aprendizagem política.

Palavras-chaves: Conselhos Escola Comunidade; espaço político; controle social; *accountability* pública.

Abstract

The School Community Councils are institutionalized political spaces in the context of the decentralization of resources from the federal government to schools, aiming at expanding horizontal decision-making processes and public accountability. Seeking to understand how the political processes of social control and accountability take place through these councils, we carried out: a theoretical discussion about decentralization; analysis of data produced from interviews and questionnaires addressed to counselors, as well as minutes and accountability processes of eleven councils of municipal schools in Niterói (RJ). Despite similar formation, the functioning of the councils presents differences in relation to social control, democratic management of the school and accountability. These differences are justified by the differentiating role of institutions that are closely related to locational factors. We noticed examples of councils that, as political spaces, have fulfilled their role of intermediation between the State and society and provided political learning.

Keywords: School Community Councils; political space; social control; public accountability.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdd.3.013>

Recebido em: 11 de julho de 2022. Aprovado em: 1 de novembro de 2022.

INTRODUÇÃO

A importância de determinados arranjos institucionais para o processo de desenvolvimento tem sido destacada por trabalhos que reconhecem e demonstram como esses arranjos podem interferir no desempenho político e econômico, por influenciarem e moldarem as práticas socioespaciais de atores e agentes (FONSECA & RODRIGUES, 2021; SANFELICI & NUNES, 2020; NUNES & SANFELICI, 2018; REIS, 2015, 2005; AMIN & THRIFT, 2001; PUTNAM, 1996; NORTH, 1993).

Esses trabalhos foram um contraponto importante às análises que consideravam o processo de desenvolvimento apenas a partir do crescimento econômico e da maior disponibilidade de recursos materiais. Muitas discussões que trataram da revisão do conceito de desenvolvimento e das formas e dos parâmetros utilizados para verificar seu avanço ou retrocesso (SOUZA, 2002, 2000; SEN, 2000, 1999; NUSSBAUM & SEN, 1998) são de interesse especial às ciências que tratam do ordenamento territorial, a exemplo da geografia.

Neste trabalho, destacamos determinados espaços políticos institucionalizados em conselhos locais que, como parte de um arranjo institucional maior para a coordenação de políticas públicas no território, visam a possibilitar e fortalecer processos de participação social nas tomadas de decisão sobre o uso dos recursos públicos e da *accountability* pública, necessariamente associada ao uso dos recursos. Atualmente, se reconhece que tanto as tomadas de decisão mais horizontalizadas e inclusivas, quanto a *accountability* têm impacto sobre a qualidade dos processos democráticos e de desenvolvimento (GURZA LAVALLE & ZAREMBERG, 2014; O'DONNELL, 2013; ABRAMOVAY et al, 2010; INNERARITY, 2006).

Tratamos aqui dos Conselhos Escola Comunidade (CEC), que são instituídos dentro de cada unidade de educação do País que adere ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Este programa objetiva a descentralização de recursos do governo federal diretamente às escolas, em um movimento que consideramos como “ponta de lança” dentre os vários programas que objetivam efetivar políticas descentralizadas na educação. Os CEC, portanto, foram instituídos em todas as escolas que aderiram ao PDDE, com os objetivos fundamentais de garantir o controle social sobre o uso dos recursos públicos e a gestão democrática da escola.

Parte da argumentação em favor do controle social sobre as políticas públicas e da democratização na gestão dos recursos públicos esteve fortemente associada à necessidade do aumento da eficácia¹ das políticas sociais (BARROSO, 2013; ARRETCHE, 2012, 1996; ABRUCIO, 2006; RODRIGUES, 2006; DILLINGER, 1995), que jus-

¹ Na literatura que utilizamos para discutir a descentralização brasileira, a eficiência e não a eficácia é um termo recorrente, no entanto, essa pesquisa se dedica às políticas de educação pública, para as quais o termo eficácia apresenta significado mais coerente (Brooke, Soares, 2008; Karino, Laros, 2017). A partir da área da administração, de onde eficiência e eficácia foram importadas, a eficiência está relacionada à racionalidade, à produtividade e à realização de ações com menos recursos para uma adequação ao mercado; enquanto eficácia relaciona-se a tomadas de decisão para alcançar resultados esperados, independente dos custos e do tempo.

tificaria novas formas de governança fortemente marcadas pela descentralização. A defesa aqui é que atores locais, em relações horizontais e mais democráticas, teriam mais propriedade para encontrar soluções para os problemas da realidade local, e por isso deveriam definir as prioridades para o uso dos recursos. O conhecimento das questões locais por aqueles que têm a autonomia e a responsabilidade compartilhada sobre o uso dos recursos possibilitaria maior eficácia.

Este estudo é parte de uma tese de doutoramento em que se pretendeu responder a algumas questões que se colocam para a sociedade e o Estado brasileiros em face do modelo de ordenamento territorial proposto pela descentralização, e que têm rebatimentos sobre o desenvolvimento. Essas questões consistem em reconhecer se a exigência da criação e funcionamento de conselhos locais tem atendido a alguns dos objetivos fundamentais de: a) garantir o controle social sobre a utilização de recursos públicos; b) aumentar a participação social, possibilitando a aprendizagem política; c) propiciar maior transparência e a *accountability* pública horizontal.

Para tal, investigamos o funcionamento dos CEC de onze unidades escolares da rede municipal de educação de Niterói, que atendem ao segundo segmento do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano). Nestas escolas, a representatividade tem maior complexidade, tanto pelo número mais alto de professores e funcionários, quanto pela idade dos estudantes. A metodologia seguiu os seguintes passos: a) revisão bibliográfica a respeito do processo de descentralização na educação e suas relações com o modelo federativo brasileiro, do enfoque institucionalista, da participação política através dos conselhos locais, de critérios para reconhecimento de eficácia na educação, e da *accountability* pública; b) análise documental dos processos de prestação de contas dos recursos do PDDE assinados pelos CEC das onze unidades de educação selecionadas; c) entrevistas semiestruturadas com os diretores gerais das onze escolas; d) questionários, por meio da ferramenta eletrônica *Google Forms*, aos conselheiros dos onze CEC, sendo um para cada representante de segmento: professor, funcionário e responsável por estudantes.

Na primeira parte deste trabalho, dialogamos com os autores que nos possibilitaram resgatar as principais características do atual processo de descentralização na educação, os objetivos que se relacionam diretamente ao desenvolvimento, e o contexto político e social em que se institucionalizaram e multiplicaram os conselhos locais de políticas públicas. Apresentamos os Conselhos Escola Comunidade, relacionando-os ao recebimento dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e aos novos papéis exigidos da instituição escolar que dizem respeito à transparência, à autonomia, à gestão democrática e à eficácia. Na segunda seção, discorreremos sobre a atuação dos conselhos locais como instituições para a diferenciação das relações Estado-sociedade-território; como espaços políticos e de representação; como instrumentos para a prática da *accountability* pública e do controle social. Na terceira parte, apresentamos as relações que puderam ser observadas em nossa análise entre a participação dos conselheiros, o controle social sobre os recursos e à *accountability*.

Defendemos que o estudo, que nos propusemos a fazer, sobre espaços políticos institucionalizados para o controle social de recursos e para a gestão democrática de um espaço público regulado, como a escola, pode colaborar para a avaliação da qualidade dos processos democráticos, por revelar possibilidades para o desenvolvimento da aprendizagem para a vida política e para as decisões coletivas, que geram impactos locais diferenciados de uma política coordenada nacionalmente.

GESTÃO TERRITORIAL DESCENTRALIZADA: FUNDAMENTOS E OBJETIVOS

A origem do atual processo de descentralização brasileira está diretamente relacionada ao colapso do Estado desenvolvimentista no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 (FALLETI, 2006; ABRUCIO, 2006), em grande parte dos países da América Latina, e deu lugar a reformas estatais de importância. O Estado desenvolvimentista era fortemente centralizado, e a ampliação e a diversidade de suas funções geraram sérias crises relacionadas à ineficácia. Desta forma, junto ao discurso em defesa da descentralização era forte a argumentação de maior eficácia da gestão pública e da democratização da relação com o Estado, através da participação social (BARBOSA, 2010; ABRUCIO, 2006; SOUZA, 2005; ARRETCHE, 1996).

Nesse contexto, o local tornou-se o espaço privilegiado para pensar uma gestão pública mais democrática. Os pressupostos dessa concepção são: - a diminuição da distância entre governo e cidadãos possibilitaria tanto o aumento do controle social e da *accountability* da gestão pública, quanto a maior eficácia das políticas públicas; - as maiores chances de participação dos cidadãos; - os incentivos à inovação pela existência de múltiplos governos com autonomia decisória e conhecedores das questões locais (ABRUCIO, 2006; BARBOSA, 2010).

A escala local, portanto, tornou-se um recorte explicativo fundamental para a compreensão da gestão e da organização do território (NUNES, 2015; CASTRO, 2009; RODRIGUES, 2006), como também as instituições ancoradas nesse recorte espacial ganharam destaque, uma vez que se reconhece, como já afirmado, que as instituições podem interferir no desempenho político e econômico, e logo, na diferenciação espacial (AMIN & THRIFT, 2001; PUTNAM, 1996; NORTH, 1993).

Ao nos referirmos à escala local não estamos, necessariamente, referindo-nos ao município. Sendo a escala um recurso metodológico, ela não existe a priori (CASTRO, 2005), e não pode ser naturalmente estabelecida como município. Como o que existe é o fenômeno (aqui, a política), a escala torna-se “a pertinência da medida do fenômeno a ser observado” (CASTRO, 2009, p. 9). A escala local seria, portanto, a escala do poder público que mais se aproxima dos problemas localizados, sendo considerada a escala mais propícia para estimular a participação da sociedade civil nos processos decisórios (RODRIGUES, 2006).

No entanto, não é possível esquecer que é na escala local em que se verificam mais comumente as relações de clientelismo (CASTRO, 2005). Assim, ou temos o espaço em que os vínculos horizontais podem ser fortalecidos e o capital social desenvolvido, ou o espaço em que ocorrerá a apropriação privada de recursos e práticas clientelistas em detrimento do público (CASTRO, 2013). Reconhecendo essa dualidade, podemos lançar mão da afirmação de Arretche (1996) de que a eficácia das políticas, bem como o controle social, depende menos do nível de governo e mais da existência e fortalecimento de instituições que garantam essas práticas.

Podemos afirmar que os processos de decisão política não são mais simples por estarem na escala local, pelo contrário, os fatores inerentes a uma relação territorial de proximidade aumentaram a complexidade dos espaços políticos de decisão (ALMEIDA, 2001; RODRIGUES, 2010). Segundo Barroso (2013, p. 22):

“[...] não é um processo linear que resulta de um simples transvase de competências e de recursos entre o centro e a periferia, entre o nacional, o regional e o local. É um processo mais complexo de disputa e partilha de poderes formais e informais que cruza redes de atores diversos, dentro e fora da esfera do Estado (associações e outras organizações da chamada “sociedade civil”).”

Arretche (2012, 2000, 1996); Barbosa (2010); Abrucio (2005, 2006); Falleti (2006) e Almeida (2001) indicam que, apesar da retórica de defesa da descentralização, as qualidades esperadas do processo não são intrínsecas e dependem de uma construção social e política. Há condicionantes institucionais, estruturais e até mesmo processuais que podem comprometer o sucesso das políticas descentralizadas. Também podemos afirmar que os resultados esperados de eficiência/eficácia e controle social não são rápidas, lineares e reproduzidas em qualquer espaço, tornando a coordenação do processo essencial, principalmente, em um país de dimensões e desigualdades socioespaciais persistentes como o brasileiro (SANFELICI & NUNES, 2020).

Como forma de evitar o aumento das desigualdades socioespaciais, Abrucio (2006) coloca como necessária a coordenação do processo de descentralização por parte do governo federal, e insiste que “o governo central deve se habilitar ao repasse de funções e à coordenação das ações mais gerais, atuando em prol do equilíbrio entre as regiões, fornecendo auxílio técnico aos níveis subnacionais e avaliando as políticas de cunho nacional” (ABRUCIO, 2006, p. 89).

Tendo em vista a questão territorial, em um Estado federativo, para que uma política descentralizada seja bem-sucedida, há um jogo de interesses complexo para se obter um equilíbrio entre competição e coordenação. Esse equilíbrio é um dos motivos para alguns autores (NUNES e FONSECA, 2018; NUNES & SANFELICI, 2018; ARRETCHÉ, 2012, 1996; ABRUCIO, 2006) insistirem na importância da coordenação federativa, assumida pela União, como um “aspecto fundamental do federalismo e do processo de descentralização dentro dele” (ABRUCIO, *op cit*, p. 93).

Note-se que não se trata apenas de decisões geográfico-administrativas, mas da proposição de arranjos político-territoriais que requer diferentes formas de negociação territorial permeadas por relações de poder político (NUNES & FONSECA, 2018; NUNES, 2015). Nestes termos, a coordenação pode ser concebida como um desafio para a gestão territorial. Nas palavras de Rodrigues e Moscarelli (2015):

os processos de descentralização promovem rearranjos territoriais, pautados pela redefinição de papéis das escalas de gestão territorial. (...) O interesse se volta assim para processos de reescalonamento dos recortes para a decisão e a ação pública, nos quais os papéis dos diferentes recortes político-administrativos têm sido constantemente repensados, funcional e geograficamente (RODRIGUES & MOSCARELLI, 2015: 140-141).

É neste sentido que os conselhos locais são reconhecidos como parte de uma estrutura que permite uma articulação político-institucional necessária a uma gestão territorial coordenada. Entendemos que os conselhos locais de políticas públicas são um exemplo da “importância do aprimoramento dos instrumentos normativos para o impulsionamento das articulações interescolares e para a ampliação das capacidades governativas nas escalas subnacionais no Brasil” (FONSECA & RODRIGUES, 2021, 199). Neste trabalho tratamos de conselhos específicos, institucionalizados pelo processo de descentralização para possibilitar o controle social sobre recursos públicos descentralizados na política de educação.

DESCENTRALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: O CASO DO PDDE E DOS CEC

O texto constitucional aponta para um federalismo cooperativo e de ações descentralizadas, contrapondo-se, claramente, ao sistema político anterior, de autoritarismo burocrático e responsabilidades claramente delimitadas (ALMEIDA, 2001; SOUZA, 2005). Os mecanismos coordenadores utilizados pelo governo federal no processo de descentralização passaram pela combinação de repasses de recursos e incentivos financeiros e administrativos com o cumprimento de metas preestabelecidas, ou a adoção de programas formulados para todo o território nacional. A transferência de verbas segundo metas ou políticas-padrão estipuladas nacionalmente garantiu um perfil mais programado e uniforme à descentralização, sem retirar a autonomia dos governos subnacionais em termos de gestão (ABRUCIO, 2006).

Alguns programas para a descentralização na educação têm inovado ao fazer avançar a ponta do processo até às unidades escolares, a exemplo do Plano de Ações Articuladas (PAR) e do PDDE. Os recursos do PDDE são disponibilizados diretamente à unidade de educação, de acordo com a localização da escola (urbana ou rural) e o número de alunos informado no censo escolar, que é respondido e enviado ao Ministério da Educação (MEC) por cada uma das escolas do país. De acordo com as regras do programa e com as demandas diagnosticadas pelo MEC, são estabelecidos outros valores de repasse, e os investimentos que cada escola poderá realizar.

A experiência de um programa que propiciasse o envio de recursos da União diretamente às escolas teve início em 1995, com o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A partir da Medida Provisória nº 1.784, de dezembro de 1998, o PMDE passou a ser denominado PDDE. Até 2008 o programa atendia apenas o Ensino Fundamental, e em 2009, com a publicação da MP nº 455, e posteriormente, da Lei nº 11.497, o Programa passou a atender também ao Ensino Médio e à Educação Infantil. Com a edição da Lei nº 12.695, em 2012, o PDDE ampliou sua atuação aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil, que ofertam programas de formação inicial e continuada a profissionais da educação básica. O executor do PDDE é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que destina recursos, em duas parcelas anuais, para estabelecimentos de ensino recenseados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Um dos princípios que rege o emprego desses recursos é a redução das desigualdades relacionadas à prestação dos serviços de educação no Brasil. Logicamente, essas desigualdades relacionadas à prestação de serviços públicos não são exclusivos da educação, e apesar da retórica em torno dos ideais de universalidade e isonomia que deveriam acompanhar as políticas públicas, os bens e serviços públicos, não chegam a todos no território brasileiro, ou não chegam a todos com a mesma qualidade, afetando diretamente o exercício de direitos. Isso contribui para uma cidadania territorialmente desigual, portanto, incompleta, como já sinalizava Milton Santos em 1987.

Um dos critérios para calcular o valor que a escola irá receber, além da quantidade de alunos determinada pelo censo escolar, é a localização urbana ou rural do estabelecimento de ensino, com um valor maior sendo repassado às unidades nas áreas rurais. Essa transferência aumentada consiste em uma redistribuição de renda por se reconhecer, historicamente, maiores deficiências na prestação do serviço de educação na área rural, como a infraestrutura mais precária, distâncias maiores a serem percorridas até a escola, além da menor concentração de pessoal qualificado.

Os CEC são instrumentos essenciais para efetividade do PDDE porque compõem, necessariamente, o quadro de instituições estruturais estabelecido para o funcionamento do programa e, logo, da descentralização; e porque garantem a representação da comunidade escolar no planejamento, uso e fiscalização de recursos públicos.

Esses conselhos são obrigatórios em todas as unidades escolares que desejam aderir ao PDDE. A existência e multiplicação dos CEC se justifica pela forte indução federal, notadamente, pelos repasses de recursos que são condicionados à existência dos conselhos. Esse padrão é explicado por Lavallo (2016, 614):

Assim, o que define esses padrões é o grau de indução federal como mecanismo de expansão, que atua sobretudo por meio da garantia de transferências de

recursos através de fundos setoriais cujo uso é condicionado à institucionalização da participação social.

A estrutura do CEC e seus mecanismos de administração devem permitir uma forma de gestão na qual a direção é compartilhada por um conjunto de pessoas com igual autoridade. Nesse sentido, o CEC deve ser administrado pela assembleia geral, pela diretoria e pelos conselhos deliberativo e fiscal. Na prática, a assembleia geral se reúne duas vezes por ano: na primeira vez para eleição dos conselheiros e definição do rol de compras e contratação com os recursos do PDDE, e na segunda para prestação de contas do uso dos recursos. O presidente do CEC é o diretor geral da escola.

OS CONSELHOS LOCAIS NO MODELO DE GESTÃO TERRITORIAL DESCENTRALIZADO

A descentralização pode ser então compreendida como um modelo de gestão do território em que a responsabilidade pelo desenvolvimento socioespacial é compartilhada com o local, a partir da execução de políticas públicas. É aqui que se encontra o fundamento para a criação dos conselhos locais que, sendo temáticos e garantindo representação plural, tornam-se um instrumento imprescindível na engenharia político-geográfica para que se deem as transferências de responsabilidades e de recursos intergovernamentais entre entes federativos, permitindo o funcionamento da descentralização e da participação representativa na escala local.

Os conselhos de políticas públicas vieram atender aos anseios de maior participação social no planejamento e execução das políticas; de maior controle sobre as ações do governo; de aumento de *accountability*. Configuraram-se, portanto, como forma de melhorar o diálogo com o Estado e entre diferentes segmentos sociais, que apresentam interesses distintos.

No caso dos CEC, especificamente, a escala de análise é micro e existe dentro de um espaço público multirregulado² – a escola. A concepção que motivou a formulação dos CEC propunha que através desses conselhos uma gestão mais democrática poderia ser exercida por atores sociais que possuem interesses e saberes nas questões locais.

A institucionalização dos conselhos locais e os impactos na diferenciação do território

Alguns autores têm apontado para as relações entre as instituições e o desenvolvimento territorial (FONSECA, 2003; AMIN & THRIFT, 2001; PUTNAM, 1996; NORTH, 1993). Em uma perspectiva geográfica, pode-se argumentar o quanto um arranjo

2. O termo multirregulado é emprestado de Barroso (2013: 19) que o utiliza para explicar que a produção e coordenação das políticas educativas não resulta de uma ação “de cima para baixo”, como muitas vezes afirma o senso comum, mas resulta “de um processo complexo de vários polos e tipos de regulação em que intervêm diferentes atores, em diferentes níveis”, inclusive, da diversidade de lógicas na regulação interna das escolas. É nesse contexto multirregulado que atuam os CEC.

institucional, como os complexos formados pelos conselhos locais e pelas novas relações possibilitadas e condicionadas pelos mesmos, pode interferir na diferenciação espacial, ou ainda, como a territorialidade das representações presentes nesses conselhos explicam as diferenças nos resultados de uma mesma política.

Nunes e Sanfelici (2018; 2020) fazem uma revisão das proposições do campo institucional, buscando dar destaque aos nexos geográficos do institucionalismo, lançando mão de um termo cunhado por Reis (2009): o institucionalismo alargado.

Considerando o institucionalismo alargado, e a revisão dos geógrafos, destacamos que instituições não devem ser interpretadas apenas como instituições formais, ligadas ao Estado, porque incorporam outras construções sociais e históricas, que resistem no tempo, mas também estão sujeitas a mudanças, “em decorrência da articulação e organização reflexiva dos atores visando alterar o ambiente ao qual estão submetidos” (SANFELICI & NUNES, 2020, 284).

Desta forma, temos instituições consideradas formais (regulações e normas estatais, ordenamento) e informais (códigos de conduta, convenções, rotinas, hábitos, crenças compartilhadas), que igualmente moldam as práticas socioespaciais dos agentes e organizações políticas e econômicas, porque orientam e exercem influência sobre as decisões e sobre o comportamento dos principais agentes econômicos e políticos (NUNES & SANFELICI, 2018).

José Reis (2005) afirma que, como a coordenação das instituições não é a mesma em todo território, os “mesmos instrumentos” podem produzir resultados diferentes. O autor afirma que isso ocorre também no setor público, em que códigos informais permeiam os mecanismos concretos de coordenação das relações. A descentralização de políticas públicas, ainda que coordenada, apresentará resultados diferentes em espaços distintos, não apenas porque a execução das políticas não é uma fórmula perfeita que pode ser repetida em qualquer ambiente social, mas também porque os resultados serão diretamente impactados por fatores geográficos, sejam esses institucionais, estruturais, ou da ação política territorializada (ARRETCHE, 2000). O problema da localização ganha destaque diante do reconhecimento de que projetos e programas semelhantes, a exemplo de políticas de descentralização, apresentam resultados diferentes segundo a localização em que são aplicados (CASTRO, 2009).

Os conselhos locais estabelecem princípios reguladores de atividades, tornando-se referências para a tomada de decisão e até mesmo para o comportamento social. Ao atingirem seus objetivos principais relacionados à gestão democrática da escola e ao controle sobre os recursos públicos, os conselhos gerarão aprendizagem política e, possivelmente, certa inovação na gestão pública. Nesse sentido, abrem-se novas possibilidades de estruturação da vida social, de rotinas organizacionais e do comportamento dos atores, afetando o desenvolvimento (CASTRO, *op cit*). Vejamos um exemplo dado por Falleti (2006: 63, 64): se a descentralização administrativa melhora as burocracias locais, através do fomento do treinamento dos gestores

locais ou facilita o aprendizado através da atribuição de novas responsabilidades, melhores serão as capacidades organizacionais dos governos subnacionais. Isso se tornará uma nova capacidade aprendida e acumulada para outras situações da vida pública.

As possibilidades de influenciar a vida social e política ocorrem por três circunstâncias diferentes, mas articuladas (HALL & TAYLOR, 2003): - os arranjos institucionais moldam as ações individuais; - os arranjos institucionais reduzem incertezas e estabelecem premissas para a tomada de decisão; - as instituições proporcionam estabilidade nas escolhas coletivas.

Feitas as considerações a respeito dos conselhos de uma forma geral, acrescentamos, especificamente em relação aos CEC, que os mesmos visam a organizar a rotina de uma instituição de grande importância para a sociedade nos espaços em que estão inseridas: a escola. Os CEC têm como um dos seus objetivos principais aumentar tanto a autonomia, quanto a gestão democrática da escola pública, ambiente profundamente marcado por relações de poder, na maioria das vezes não democráticas.

O funcionamento das escolas públicas tem sido alvo de novos desenhos e mecanismos institucionais, com o aprofundamento da descentralização até chegar à escola. Além de ser pressionada pelo estabelecimento de metas de eficácia baseadas na fórmula custo-aluno-qualidade, a escola também está tendo que desempenhar outros papéis para se adequar aos objetivos da descentralização. Há grande ênfase na adoção de procedimentos para a participação, a transparência nas ações e a *accountability* pública. A escola passou a ser um local de deliberação coletiva nas áreas administrativa, financeira e pedagógica, tornando-se responsável por elaborar e executar os seus projetos educacionais e de gestão.

Como a escola é um espaço multirregulado, como propõe Barroso (2013), por interesses e lógicas sociais e políticas distintos e concorrentes, a construção de uma gestão autônoma e democrática não se fará sem conflito, negociação e aprendizagem. Entendemos que os resultados dessas experiências terão impactos sobre o desenvolvimento local. Nesse cenário, os CEC têm um papel fundamental a desempenhar.

Conselhos locais como espaços políticos de representação

Durante muito tempo, os conselhos foram anunciados como uma experiência de participação direta, mas não foi assim que ocorreu na prática. Os conselhos locais de políticas públicas, por sua constituição e funcionamento, configuram-se como um complemento da democracia representativa na escala municipal, sanando uma falta na organização político-espacial brasileira, relacionada aos interesses de grupos comumente sub-representados nos circuitos de representação política (ZAREMBERG *et al*, 2017; AZEVEDO, 2016; FUNG & WRIGHT, 2003).

Os CEC se enquadram perfeitamente no modelo representativo, pois a rotina de reuniões reúne apenas os representantes dos funcionários da escola; os representantes dos responsáveis, que representam esse segmento e os discentes; e os representantes dos docentes. Há dois momentos para a participação de toda a comunidade escolar: duas assembleias ordinárias anuais, que ocorrem no início e no encerramento do ano letivo.

Reconhecer que os conselhos locais são espaços institucionalizados, que atuam em diferentes formações socioespaciais, requer o reconhecimento de que essa atuação ocorre em complexas redes de relações sociais, políticas e econômicas. Essas relações são dirigidas por forças comunitárias (família, crenças, tradição, redes de solidariedade) e por forças sociais (regras e normas legais), que se articulam no território, gerando diferentes possibilidades para o desenvolvimento (CASTRO, 2009).

Os CEC, aparentemente isolados em suas escolas, fazem parte de uma rede de instituições densa e entrelaçada, criada por instituições anteriores e pelas expectativas criadas por uma política que, por sua vez, são interdependentes dos fatores econômicos e sociais (BERNARDI, 2012).

É importante considerar que, apesar de os conselheiros representarem interesses locais, da escola e da comunidade escolar imediata, esses interesses pertencem a indivíduos de segmentos sociais diferentes. Nesse sentido, a política se faz necessária para o controle dos conflitos e como forma de negociação para alcançar o bem comum. A ação política, bem como as demais ações sociais, se dá no espaço e não no vazio, ela se realiza no conflito entre diferentes, que ocorre em um espaço concreto. Ambos, conflito e espaço, são condições fundadoras do espaço político (CASTRO, 2005; 2013).

Em outras palavras, para reconhecimento de espaços políticos, partimos da premissa da existência de uma dimensão política do espaço e, também, do reconhecimento da autonomia da política na vida social (CASTRO, *op cit*). A partir dessa compreensão, entende-se que há fenômenos políticos que, de algum modo, qualificam o espaço.

Se, por um lado, o espaço político pode ser delimitado, preliminarmente, pelas regras da interação social, instituídas pelo consentimento que visa à previsibilidade (CASTRO, 2012; RODRIGUES, 2010); por outro lado, espaços políticos devem ser espaços de discussão, de questionamento e de conflitos inerentes à política, dito em outras palavras, devem comportar o dissenso, e não apenas o consenso (AZEVEDO, 2016; LEE, 2009).

Azevedo (2016) e Castro (2009) discorrem sobre a materialidade, a imaterialidade e a intencionalidade como características essenciais ao espaço político. Essas características não são encontradas de forma separada e pura na realidade social, mas considerá-las na análise do funcionamento dos espaços políticos, auxilia-nos a compreender e a qualificar determinados processos políticos. Neste trabalho, destacamos a observação da intencionalidade do espaço político, que está relacio-

nada à ação política que se realiza nele. No caso de um espaço institucionalizado como o CEC, para perceber a intencionalidade é importante analisar a capacidade destes espaços em executar a ação esperada por ocasião de sua construção, ou seja, o controle social sobre o uso planejado de recursos públicos.

Considerando os CEC, nossa observação da intencionalidade recai sobre a efetividade das deliberações e a formação de conselheiros como sujeitos democráticos, ou seja, a aprendizagem política (VAZ, 2011; AZEVEDO, 2016). Destacamos o processo de aprendizagem política que ocorre nos espaços políticos através das práticas de participação. Este processo compreende maior integração social, alargamento do universo de relações sociais, aprendizagem de procedimentos institucionais, defesa de interesses coletivos e alcance de informações necessárias à mobilidade social (RIBEIRO, 2000). Tal aprendizagem, somada à capacidade técnica e à valorização dos saberes locais, pode apontar para a possibilidade de se produzir ações mais eficazes (MURTA, 2002).

Conselhos como instrumentos para a prática da *accountability* pública

Acerca da *accountability* da gestão pública, é preciso lembrar que o conceito e a prática se originaram na gestão empresarial, onde estiveram ligados à prestação de contas com foco em resultados. Isso é importante para compreender como se deu a incorporação da *accountability* pelo setor público, diretamente relacionada à necessidade de maior transparência nas ações do Estado, e à necessidade de melhorias na eficácia no uso dos recursos públicos, com melhores resultados das políticas públicas. A ascensão do conceito vinculado à gestão pública intensificou-se na década de 1990 (MELLO, 2007), e auxiliou a construção de um certo consenso, na atualidade, de que a prestação de contas é necessária. Também tem sido considerada como essencial (e aqui não há consenso, pelo menos na educação) a apresentação da evolução da qualidade na prestação dos serviços, feita através de monitoramentos contínuos.

De modo geral, podemos observar duas abordagens na literatura que versa acerca da *accountability* na gestão pública. Uma abordagem mais restrita, na qual o governante é responsabilizado pela boa ou má gestão, ou mais especificamente, por um bom ou mau mandato, e a resposta da opinião pública está diretamente ligada aos votos (O'DONNELL, 2013). Há ainda a abordagem mais ampla, e que se comunica mais diretamente com a perspectiva deste trabalho, que associa a *accountability* à transparência, à responsabilidade e à responsabilização, à prestação de contas e à boa governança (MELLO, 2007). Aqui a noção de responsabilidade envolve o direito de receber informações e a obrigação de divulgar as informações e os detalhes necessários à sua compreensão.

Schedler *et al.* (1999) explicam explica as conotações básicas da responsabilidade associadas à *accountability*: a obrigação de um agente público de informar e de explicar o que está fazendo; e a execução de sanções àqueles que detém poder político e que violam seus deveres públicos. Nesse sentido, o autor defende que

na *accountability* se expressa uma preocupação contínua de vigilância e restrições institucionais ao exercício do poder, com três ações principais de prevenção ou reparo: obrigar ao exercício de poder de maneira transparente; forçar a justificativa de atos; e submeter o exercício do poder à ameaça de sanções. Schedler *et al.* (*op. cit.*) defendem que a *accountability* coloca todos os atores envolvidos na prestação de contas em uma relação dialógica, em um debate público.

A noção de responsabilidade indica que ser responsável perante alguém implica a obrigação de responder a desagradáveis perguntas, e que responsabilizar alguém implica a oportunidade de fazer perguntas desagradáveis (SCHEDLER *et al.*, 1999). Assim, segundo explicação dos mesmos autores: “A é responsável perante B quando A é obrigado a informar B sobre as ações e decisões de A (passado e futuro), para justificá-las, e sofrer punição em caso de eventual má conduta” (SCHEDLER, 1999: 17). Aqui é importante nos voltarmos para o CEC. Enquanto a gestão escolar tem potencial para se tornar mais democrática pela ampliação de atores envolvidos no planejamento e nas tomadas de decisão, ou seja, o diretor (A) torna-se responsável perante o CEC (B); o CEC por sua vez, também pode ser A por ser responsável pela tomada de decisões acerca do cotidiano da unidade escolar e pelo planejamento e uso de recursos, inclusive do PDDE. Por isso, podemos dizer que o CEC (A) torna-se responsável diante de B (comunidade escolar). O conselho é, portanto, responsável por alguma coisa diante de alguém.

Ainda é preciso afirmar que a prática da *accountability* não objetiva controlar a imprevisibilidade da realidade local e das decisões que precisam ser tomadas no cotidiano, mas garantir a transparência das ações e de suas justificativas. Esse objetivo será alcançado pela publicidade da prática, ou seja, a *accountability* precisa ser exposta àqueles a quem interessa a prestação de contas.

Pelo explicitado até aqui, fica claro que “o foco recente sobre responsabilização nas discussões a respeito do desenho institucional inscreve-se em uma preocupação mais ampla com a questão da eficiência” (MELLO, 2007: 12). Fica explícito que não se persegue apenas o objetivo de ser mais eficiente, mas também o de ser percebido desta forma. Se, por um lado, a busca da eficiência/eficácia nas políticas sociais, inclusive na educação, tem sido legitimada pelo reconhecimento da necessidade de melhorar a qualidade na prestação dos serviços públicos, por outro lado, há forte discussão sobre quais informações devem ser priorizadas e monitoradas como indicadores de qualidade. Com base em informações que indicam melhora ou piora, os atores devem ser responsabilizados e responder por suas decisões e ações.

A principal crítica envolvendo a *accountability* da educação gira em torno de fundamentá-la apenas nos resultados de exames globais para avaliação das aprendizagens com ranqueamento de escolas, municípios e estados. A principal limitação apontada é a avaliação da eficácia das políticas de educação com base apenas nos resultados dos testes, sem considerar as dimensões sociais, políticas e mesmo culturais envolvidas nos processos educacionais. Com as desigualdades socioespaciais verificadas no Brasil, esses fatores ganham ainda mais importância.

Muito atrelada à lógica dos exames globais, muitos atores da área educacional interpretam a *accountability* como uma imputação autoritária de consequências negativas e punitivas (AFONSO, 2012) que afetaria a distribuição de recursos por meio de critérios meritocráticos como melhores resultados no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), por exemplo. No Brasil, até o presente momento, nenhuma punição relacionada à distribuição de recursos, como anunciado por autores como Freitas (2002, 2016) realmente aconteceu. Temos o exemplo contrário, pois entre os anos 2012 e 2016, escolas com baixo IDEB receberam mais recursos provenientes do PDDE.

De acordo com a perspectiva das críticas à responsabilização baseada em resultados de exames globais, Afonso (2012, p. 447) afirma que a educação deveria desenvolver um outro modelo de *accountability*, que seria “democraticamente avançada, incluindo a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, pressupondo relações e conexões abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem (...)”. O pilar desse modelo seria a avaliação deliberativa viabilizada por grupos de discussão e fóruns, onde o diálogo seria “a forma mais adequada de expressão dos diferentes interesses” (AFONSO, 2012, p. 478). Afonso não avança muito na proposta deste modelo, mas nos fez pensar que as bases para este tipo de avaliação local que desencadeie processo para a responsabilidade/responsabilização e prestação de contas já estão lançadas no CEC; no entanto, não há um exemplo concreto de um modelo semelhante ao sugerido por Afonso (2012) no recorte do nosso estudo.

Apesar de concordamos que apenas os resultados dos exames de larga escala não são suficientes para produzirem indicadores de eficácia que embasem a *accountability* dos atores envolvidos no uso dos recursos públicos e na gestão da escola, uma vez que fatores sociais e culturais interferem nos resultados dos objetivos perseguidos pela escola, não podemos concordar que a educação, e os processos escolares, sejam tratados como uma caixa preta insondável. Insistimos que a responsabilidade pelo uso dos recursos públicos exige monitoramento das ações e políticas públicas. A rejeição total de qualquer tipo de avaliação daquilo que se espera socialmente da educação, e logo, das escolas, é irracional.

NATUREZA E FUNCIONAMENTO DOS CEC EM NITERÓI

Retomamos que os CEC foram criados para serem espaços políticos com papéis e objetivos relacionados a profundas transformações (que não são estanques no tempo) nas relações Estado-sociedade brasileiros. Esses espaços fazem parte de um arranjo político-institucional cujos objetivos principais relacionavam-se diretamente a um processo de descentralização, nem sempre constante, na política nacional de educação. Dentre esses objetivos, nesta pesquisa, damos destaque a: aumentar a democratização dos processos decisórios das unidades de educação tornando-os coletivos e isonômicos; alinhar o planejamento e o uso dos recursos

às necessidades locais, através do controle social; incentivar a aprendizagem política; aumentar a *accountability* e a eficácia na educação.

Os CEC, objetos de estudo apresentados neste trabalho, são conselhos locais específicos que funcionam dentro de onze escolas públicas municipais de Niterói, e lidam com diferentes dimensões da gestão escolar: administrativa, financeira e pedagógica. Tratam, portanto, de questões que vão desde o controle sobre o planejamento e o uso de recursos de programas que visam a descentralização da esfera federal para a local, até as situações cotidianas da escola, como a transferência de docentes e discentes da unidade, por exemplo. Estes conselhos se constituíram como uma exigência para viabilizar o controle social sobre os recursos de um programa federal na área de educação, o PDDE, de forma a compor um arranjo institucional mais amplo que visa a horizontalizar e democratizar processos decisórios coletivos para a execução de determinadas políticas públicas (ABRUCIO, 2005).

As informações apresentadas aqui servem de base para o estabelecimento de semelhanças e diferenças que, associadas a informações advindas da investigação, possibilitaram uma análise comparativa entre as unidades, principalmente no que se refere à participação e à *accountability*.

Apontamentos Metodológicos

Na investigação do funcionamento dos onze CEC que nos propusemos a realizar, justificam-se os seguintes caminhos metodológicos adotados: a) uma discussão bibliográfica que forneceu o embasamento teórico necessário à análise, à delimitação conceitual e ao estabelecimento de contextos relacionados ao nosso objeto de estudo e aos objetivos da pesquisa. Recorremos às contribuições do enfoque institucionalista na perspectiva no “institucionalismo alargado” (REIS, 2015, 2009; SANFELICI & NUNES, 2020; NUNES & SANFELICI, 2018) para pensar questões relacionadas ao ordenamento territorial, reconhecendo que as instituições podem interferir no desempenho político e econômico, por influenciarem e moldarem as práticas socioespaciais de atores e agentes (FONSECA & RODRIGUES, 2021; AMIN & THRIFT, 2001; PUTNAM, 1996; NORTH, 1993). Mantivemos um diálogo próximo entre a geografia e a ciência política pela necessidade de trazer a política como base para o tratamento das questões relacionadas ao processo de descentralização no modelo de organização de poder político brasileiro: o federativo (FONSECA & RODRIGUES, 2021; ZAREMBERG *et al.*, 2017; CASTRO, 2016, 2009, 2005; LAVALLE *et al.*, 2016; ARRETICHE, 2012, 2000, 1996; RODRIGUES, 2006; ABRUCIO, 2006, 2005; FALLETI, 2006; SOUZA, 2006, 2005; ALMEIDA, 2001); e à participação política através dos conselhos (BARROSO, 2013; 2002; VAZ, 2011; BARBOSA, 2010; COELHO, 2008; FUNG & WRIGHT, 2003). Discutimos as contribuições de O'Donnel (2013; 1998); Mello (2007); Schedler (1999) para pensarmos a *accountability* pública e sua relação com a democracia. Ainda foi preciso considerar os debates no âmbito das linhas de pesquisa em Eficácia Escolar para tratarmos do tema da eficácia na educação (KARINO & LAROS, 2017; BROOKE & SOARES, 2008; SOARES, 2004; GAVIRIA, 2004; FERRÃO *et al.*, 2001).

Realizamos uma análise documental dos processos de prestação de contas dos recursos do PDDE assinados pelos CEC das onze unidades de educação selecionadas. Os processos trazem as atas das assembleias gerais com as listas de presença; os róis de materiais a serem adquiridos, que determinam o uso dos recursos do PDDE e que devem ser planejados coletivamente; os orçamentos; as notas fiscais e os pareceres dos conselhos fiscais. Os documentos do processo de prestação de contas permitiram: uma comparação entre o planejamento e a execução, o que possibilitou perceber se a decisão dos conselheiros, acerca do rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários, realmente foi seguida pelo gestor da unidade; o número de participantes nos indicou a adesão aos momentos das assembleias, nas quais ocorrem eleição, aprovação do rol, e prestação de contas; a interpretação das atas nos permitiu compreender como são organizados e distribuídos os momentos de fala e de argumentação, indicativos interessantes para analisar a isonomia para participação entre os segmentos representados pelos conselheiros.

A leitura, análise e interpretação das atas das assembleias e dos processos de prestação de contas tiveram a finalidade de auxiliar a compreensão do desenho institucional dos CEC e de como esse desenho se dá na realidade, compreendendo a necessidade de garantir não apenas a representatividade da comunidade escolar, mas formas de efetivar a participação de todos os segmentos. A análise comparativa do planejamento do uso dos recursos (rol de compra de material e contratação de serviços) e das notas fiscais nos auxiliou a avaliar a efetividade deliberativa dos CEC, fator de importância para debatermos a viabilidade política da existência desses conselhos.

Também buscamos, através da documentação, identificar alguns padrões de funcionamento dos CEC pela forma como se dão as ações dos conselheiros e dos gestores nas assembleias gerais, e mais especificamente, na escolha dos representantes, no planejamento do uso de recursos e na prestação de contas, que consiste na leitura e na aprovação dos relatórios financeiros. Essas informações sobre o funcionamento dos CEC possibilitaram a compreensão de como os conselheiros se apropriam, discordam e aprovam o uso dos recursos de sua responsabilidade; como o dissenso é reconhecido pelo grupo; e como as soluções são buscadas e encontradas.

Junto à população-alvo, que são os conselheiros, optamos por uma abordagem intensiva (GOMEZ & JONES, 2010; CLOKE *et al.*, 2004), com a utilização de métodos qualitativos a partir de entrevistas semiestruturadas e questionários.

Realizamos onze entrevistas semiestruturadas com os diretores gerais das onze escolas que possibilitaram o conhecimento acerca do papel do gestor da escola como mediador para o funcionamento cotidiano dos CEC, bem como revelar a percepção do diretor em relação à gestão democrática da escola, ao compartilhamento de responsabilidades, ao uso dos recursos e às possibilidades de melhoria nos processos escolares, de forma a favorecer a aprendizagem dos alunos.

Direcionamos trinta e três questionários, por meio da ferramenta eletrônica *Google Forms*, aos conselheiros dos onze CEC, sendo um para cada representante de segmento: professor, funcionário e responsável por estudantes. As questões dos questionários buscaram obter informações sobre a forma de entrada dos conselheiros no CEC (indicação ou eleição); o conhecimento dos conselheiros sobre o PDDE; a percepção acerca da gestão democrática da escola, da participação no planejamento dos recursos, do envolvimento dos conselheiros com os processos escolares de ensino e aprendizagem; da avaliação sobre a utilização dos recursos e sobre a qualidade da educação na escola; interesse pessoal na participação política, através do CEC. As respostas nos auxiliaram a perceber os diferentes graus de envolvimento dos conselheiros com as questões administrativas, pedagógicas e financeiras da escola, o que pode indicar assunção de responsabilidade, bem como nos deram indicativos de participação, do controle dos conselheiros sobre os processos, e da aprendizagem dos conselheiros acerca dos processos democráticos que devem ocorrer na gestão dos recursos e da escola.

Para tentarmos uma classificação de participação, controle social e a *accountability* que se relacionassem e fizessem sentido ao leitor, mantivemos uma escala Tipo Likert (JOSHI, 2015; DALMORO & VIEIRA, 2013), assim como fizemos nos questionários, com a gradação em: ótima, boa, regular, ruim, péssima (participação), e muito alto, alto, médio, baixo, muito baixo (controle social/*accountability*).

Os Processos Políticos nos CEC: participação, eficácia na educação e *accountability* pública

Podemos entender a criação e multiplicação de espaços políticos de representação e participação, a exemplo dos CEC, como formas de institucionalização da participação junto ao Estado brasileiro, no sentido de legitimar a manutenção e a ampliação da democracia (LAVALLE *et al*, 2016). Estes conselhos surgem, portanto, como instrumentos que têm papéis específicos a desempenhar e objetivos a serem atingidos que, de uma forma prática, significarão sua eficácia e a própria viabilidade de sua existência dentro do arranjo institucional de governança territorial proposta.

Desta forma, estudos como este buscam avançar tanto na compreensão daquilo que os conselhos fazem, como e quando fazem; quanto na eficácia destes junto às políticas públicas que deveriam impactar. Espaços políticos como o CEC podem ter sua eficácia comprovada por sua capacidade de: fomentar a aprendizagem política, uma vez que a qualidade mais ou menos democrática dos processos decisórios relaciona-se à necessária formação de sujeitos políticos (AZEVEDO, 2016); impactar a política pública que se almeja “melhorar”. Dizemos melhorar pela ideia de que a transferência das decisões sobre planejamento e uso de recursos para atores locais geraria maiores condições de solucionar problemas locais.

Optamos por não classificar os CEC utilizando características pré-estabelecidas como critérios essenciais para reconhecimento de um modelo abstrato, que incluiriam ou excluiriam os conselhos da categoria de espaço político. Observa-

mos as características esperadas destes espaços através da análise dos processos políticos, de tomada de decisão e de *accountability*, que se dão nos CEC, entre seus pares, e entre os CEC e a comunidade escolar, representada em cada conselho. As categorizações nos auxiliam a avançar teoricamente. No entanto, entendemos que, na realidade dos processos sociais, as diferentes características dos modelos teóricos se apresentam de forma sobreposta, em maior ou menor intensidade, em diferentes graus de maturidade, relacionando-se diretamente às especificidades das distintas construções sociais.

Dito isso, destacamos, a partir dos dados levantados (documentos, questionários e entrevistas), as informações que podem ser tomadas como evidências daquilo que estamos buscando identificar, a exemplo do controle social sobre os recursos, da aprendizagem política, da responsabilidade e responsabilização (*accountability*), ou seja, evidências de determinados aspectos que nos indicam como estão se dando os processos políticos que envolvem e são desencadeados pelos Conselhos Escola Comunidade.

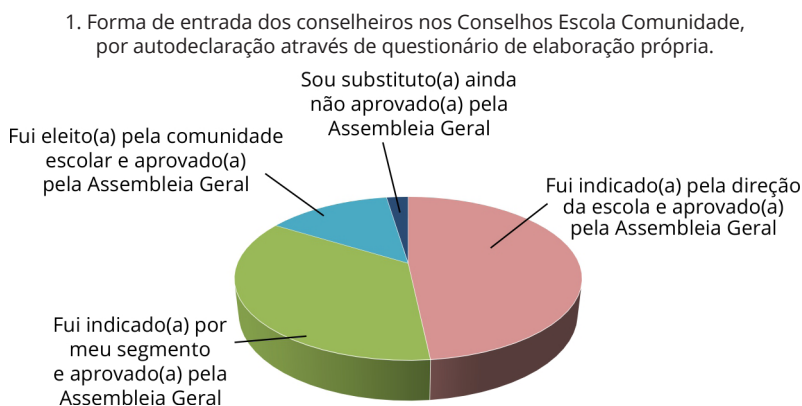
Avaliamos a adesão da comunidade escolar às assembleias gerais, e a frequência das reuniões dos CEC, partindo do pressuposto de que a participação fica prejudicada pela baixa adesão e pela inexistência da rotina de reuniões. Tais avaliações foram possibilitadas pelo exame das atas das assembleias e pelas entrevistas com as diretoras. Segundo Lavallo *et al* (2016), as atas oferecem indícios valiosos sobre o que realmente fazem as instituições participativas, ainda que de forma limitada, pois não é possível, apenas com base nas decisões levantadas, derivar efeitos diretos das políticas públicas sobre o bem-estar da população, por exemplo.

Analizamos todos os pareceres dos conselhos fiscais e, apesar das diferenças apresentadas no funcionamento dos CEC, todos os pareceres apresentaram o mesmo modelo de aprovação, sem ressalvas, sem observações acerca de valores reprogramados ou sobre o não cumprimento do rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários. Desta forma, é razoável afirmar que essa parte do processo, especificamente o parecer do conselho fiscal, caracteriza-se apenas como cumprimento do rito, ou seja, como documento exigido pelo FNDE para composição do processo de prestação de contas, sem representar um instrumento de responsabilização.

Como já explicado, realizamos 11 entrevistas com diretores gerais e enviamos 33 questionários pelo *Google Forms* para onze escolas. Em cada escola, solicitamos que respondessem ao questionário, 1 conselheiro do segmento responsáveis, 1 conselheiro do segmento professores e 1 conselheiro do segmento funcionários. Recebemos 29 respostas, sendo a maior parte delas de funcionários, em segundo professores e por último, responsáveis.

Uma das perguntas do questionário era sobre a forma de entrada do conselheiro no CEC, com as seguintes opções de resposta: a) fui indicado(a) pela direção da escola e aprovado(a) pela Assembleia Geral; b) fui indicado(a) por meu segmento e aprovado(a) pela Assembleia Geral; c) fui eleito(a) pela comunidade escolar e

aprovado(a) pela Assembleia Geral; d) sou substituto(a) ainda não aprovado(a) pela Assembleia Geral. Dos 29 que responderam, 14 indicaram que chegaram ao CEC por indicação do diretor, enquanto 10 foram indicados pelo segmento que representam e 4 responderam terem sido eleitos pela assembleia geral. A representação das respostas pode ser feita desta forma:



Fonte: Questionário de elaboração própria.

Algumas questões foram feitas por intervalo em que o menor nível estaria em 1 (avaliação negativa), e o maior nível em 5 (avaliação positiva). Uma das questões era sobre a importância do CEC para o funcionamento da escola, nela 89,7% dos conselheiros indicaram o nível máximo de resposta, ou seja, “muito importante”, contra 0 para “pouco importante”. Sobre a existência de uma gestão democrática, 25 indicaram o nível máximo (é democrática), 2 responderam em níveis medianos e 2 responderam com o grau mínimo (não é democrática). Sobre a participação do CEC na gestão da escola, separamos a gestão dos recursos da gestão pedagógica. Na gestão dos recursos, 58,7% responderam o nível máximo, 27,5% no nível mediano e 13,8% no nível mínimo. Na gestão pedagógica, 44,8% indicaram o nível máximo, 44,8% o nível mediano e 10,4% o nível mínimo.

22 conselheiros afirmaram ter conhecimentos sobre o PDDE, enquanto 6 responderam saber pouco e 1 deles (um responsável) afirmou não saber o que é o PDDE.

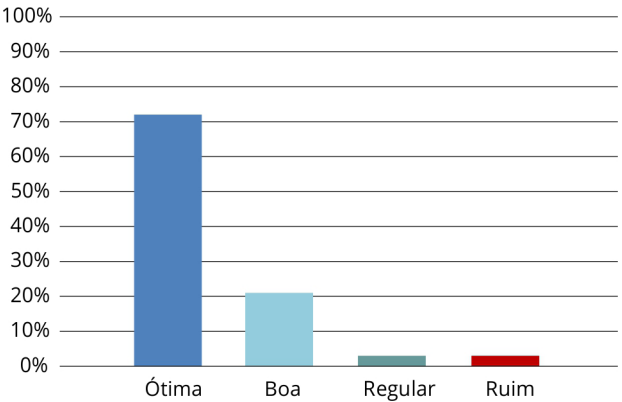
Em resposta a avaliação sobre a utilização dos recursos do PDDE, assumindo a gradação “ótima, boa, regular, ruim e péssima”, obtivemos 72,4% dos conselheiros afirmando que a utilização é ótima, enquanto 20,7% afirmando ser boa. Apenas 1 conselheiro indicou a utilização como regular e 1 como ruim. Também segundo a gradação “ótima, boa, regular, ruim e péssima”, solicitamos aos conselheiros que avaliassem a qualidade da educação em suas respectivas escolas, e tivemos 55,2% avaliando a qualidade como ótima, 31% como boa e 13,8% como regular. Nenhum conselheiro avaliou a qualidade da educação de sua escola como ruim ou péssima.

Em uma pergunta de resposta aberta que questionava o motivo que levou os conselheiros a querer fazer parte do CEC, 16 indicaram o desejo de contribuir com a escola/educação através da participação; 2 afirmaram não haver mais ninguém que quisesse participar; 2 indicaram a importância de fiscalizar a gestão; 2 responderam ter desejo de adquirir mais conhecimento acerca do financiamento da educação; e 1 afirmou que desejava “conseguir os recursos necessários para o bom andamento das atividades pedagógicas da escola”.

Questionamos aos diretores e aos conselheiros, nas entrevistas e nos questionários, sobre a potencial diferença dos recursos do PDDE para a qualidade da educação em suas escolas. De 11 diretores, 10 afirmaram que os recursos são muito importantes à manutenção dos serviços da escola e essenciais à qualidade, e todos afirmaram que os recursos são bem utilizados. Já entre os conselheiros, dentre os 29 que responderam, 25 consideram que os recursos podem interferir na qualidade, 2 respostas foram neutras e 2 responderam que os recursos impactam pouco a qualidade.

Também questionamos aos conselheiros se a utilização dos recursos era considerada ótima, boa, regular, ruim ou péssima. A avaliação mostrou-se positiva entre os conselheiros, conforme retratado no gráfico abaixo. Não houve nenhuma resposta para péssima.

2. Avaliação da utilização dos recursos da escola, segundo percepção de suas respectivas conselheiras, conforme respostas ao questionário de elaboração própria.

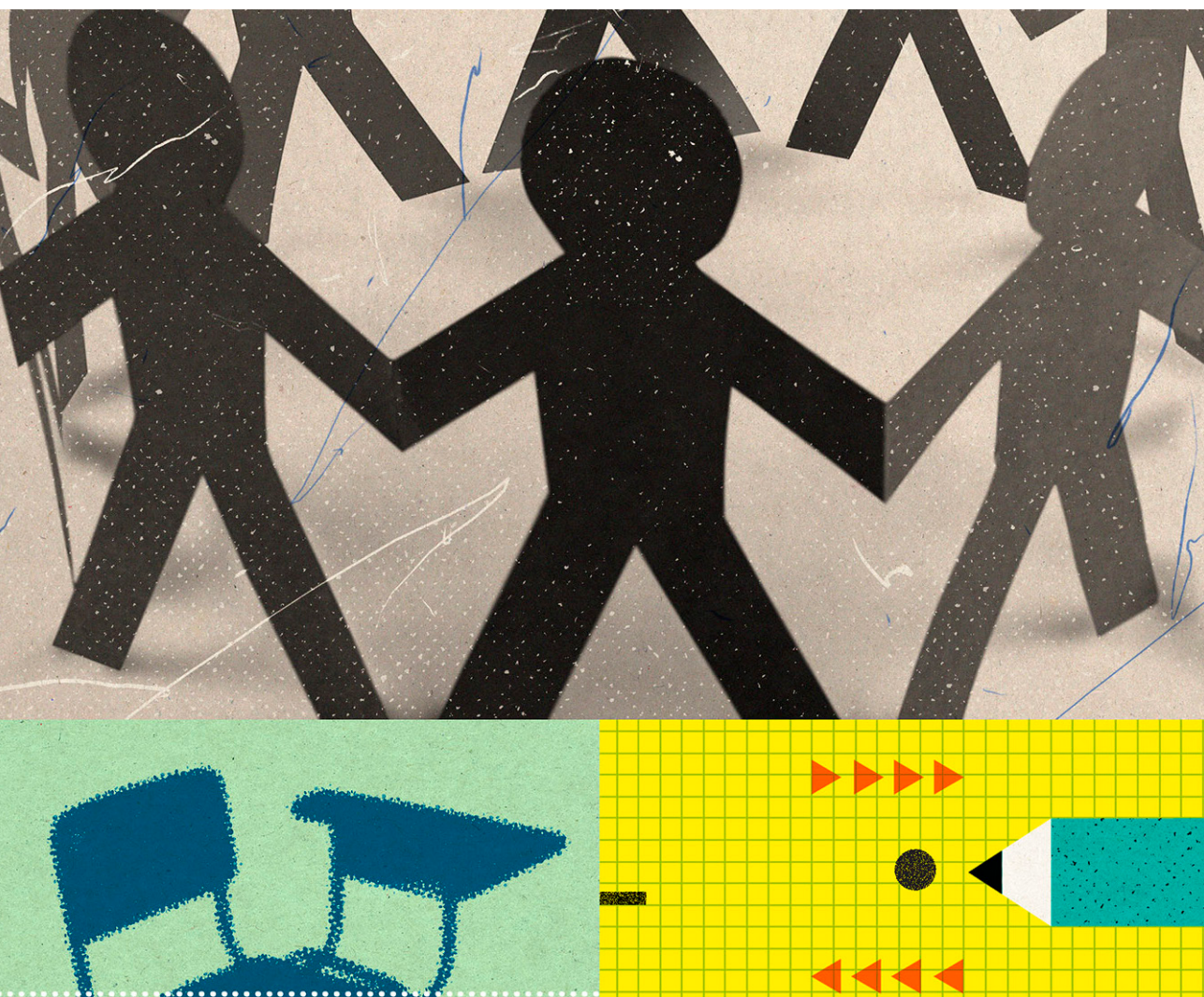


Fonte: questionário de elaboração própria.

Considerando todos os instrumentos e estratégias já descritos foi possível estabelecer a seguinte análise: a) verificamos indícios de aprendizagem política em todos os CEC, a partir da percepção da naturalização do debate, da argumentação, do dissenso e do reconhecimento do papéis de representação dos conselheiros; b) é possível afirmar que há exercício de controle social sobre os recursos do PDDE em 7 dos 11 CEC investigados; c) sobre a participação, considerando a gradação “ótima/boa/regular/ruim/péssima, avaliamos 3 exemplos de boa participação,

3 regulares, 4 ruins e 1 péssima; d) em relação à *accountability* pública, considerando a gradação muito alta/alta/média/baixa/muito baixa, verificamos os exemplos de 3 práticas de *accountability* médias, 4 baixa e 4 muito baixas.

Apesar de os CEC surgirem a partir de uma exigência para adesão a um programa federal na área da educação, que permite a transferência de recursos da esfera federal para a local (ABRUCIO, 2006), podemos afirmar, pela investigação devolvida aqui que, na realidade das onze escolas, a formação dos CEC apresenta distinções discretas, enquanto o funcionamento dos conselhos apresenta grandes diferenças. Apesar de os 11 CEC investigados serem todos espaços políticos para decisão coletiva formalmente instituídos, eles são distintos, à medida que se somam aos contextos e às relações da “proximidade” (REIS, 2015) que incorporam as ordens relacionais, as pessoas em copresença, o conhecimento e a identidade partilhada de forma coletiva. A proximidade também diz respeito às consolidações de instituições e culturas práticas, que podemos perceber em espaços políticos, a exemplo dos CEC.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível perceber pela análise empírica que, apesar de os CEC serem institucionalizados, segundo um modelo determinado para todas as escolas públicas do país por uma política para descentralização de recursos coordenada pelo governo federal, as atuações dos conselhos diferem bastante no que diz respeito à participação da comunidade escolar e dos conselheiros, ao controle social exercido pelos conselheiros, à prestação de contas e à *accountability* pública, de uma forma geral.

Verificamos, portanto, que a formação dos onze CEC apresenta muitas semelhanças devido a normas específicas estabelecidas pelo FNDE para a formalização destes espaços, visando a conferir a legitimidade necessária para a gestão dos recursos públicos do PDDE. Porém, foi possível demonstrar que o funcionamento dos CEC analisados, bem como a atuação dos conselheiros, é bastante diverso. Logicamente, isso não é uma surpresa ao considerarmos os apontamentos de Fonseca e Rodrigues (2021), Nunes e Sanfelici (2018; 2020), Reis (2015) e Castro (2009) acerca das diferenciações que se dão no território, relacionadas tanto a fatores locais, quanto à rede de forças correspondentes aos diferentes aparatos institucionais.

É possível afirmar, portanto, que as políticas espacializadas, ainda que coordenadas, não podem ter seus resultados pré-estabelecidos. Por isso, sustenta-se a relevância de estudos que se dediquem à análise dos processos políticos que se dão em determinados espaços, como os conselhos locais, para a compreensão do funcionamento e da eficácia destes espaços dentro do arranjo político-institucional pensado e estruturado para dar conta de descentralizar e democratizar as políticas públicas.

Podemos afirmar que os CEC estão promovendo processos mais horizontalizados de negociação e de colaboração, direcionando as comunidades escolares para consensos possíveis, com diferentes níveis de participação social e de controle social sobre os recursos públicos. *É interessante perceber que a atuação da gestão do CEC sobre os recursos mostra-se mais avançada do que a gestão democrática da escola, pensando aqui em todos os processos decisórios acerca da rotina escolar e, principalmente, sobre o trabalho pedagógico.* Ainda assim, pelo que levantamos, podemos afirmar que a intencionalidade destes espaços políticos vem sendo concretizada, tanto pela intermediação que se efetiva entre Estado e sociedade, quanto pela verificação de aprendizagem política.

Muitas críticas à *accountability* na educação devem-se a utilização dos resultados das avaliações em larga escala serem usadas quase que exclusivamente, como forma de responsabilização de educadores, escolas e gestores da educação. Alguns autores dessas críticas, a exemplo de AFONSO (2012), propõem que a avaliação deve consistir em um processo de autoavaliação das escolas, em um fórum de discussão, e deste deveria decorrer a *accountability*. Retomamos a questão por

compreender que as escolas já possuem o espaço para discussão e para exercício da *accountability*, com pluralidade e competência para tomada de decisão coletiva, que consistem nos CEC. Ainda assim, apesar de as escolas possuírem condições, através de um conselho local, de estabelecer um fórum de acompanhamento e discussão acerca da qualidade da educação, nenhuma escola do município de Niterói apresenta um movimento neste sentido.

A autoavaliação da escola, a partir de seus CEC, poderia auxiliar a reflexão não apenas sobre os resultados dos alunos, mas principalmente sobre as práticas relacionadas a tais resultados. Um debate local sobre critérios para reconhecimento de eficácia, seguido por um diagnóstico realizado por atores locais, baseado em evidências levantadas pela própria unidade, poderia auxiliar as escolas a perceberem até onde seria necessário promover uma revisão de estratégias e métodos pedagógicos, de organização, de cultura e de relacionamento com a comunidade escolar. Esse movimento caracterizaria a *accountability* pois envolveria responsabilidade, responsabilização e prestação de contas.

Podemos concluir que existe um movimento de resistência às provas externas que não é acompanhado de uma proposta de substituição que dê conta de revelar a situação de aprendizagem dos estudantes. Tal comportamento é contrário à lógica da *accountability* pública em que é necessário prestar contas não apenas pelos recursos, como também pelos resultados das políticas. Insistir que apenas o gestor municipal é responsável pelos resultados educacionais não é razoável.

Nos CEC, como já apontado pela literatura no estudo de outros conselhos, a dinâmica “do livre enfrentamento dos diferentes” é diretamente afetada pelas desigualdades entre os agentes, tanto em relação ao conhecimento institucional e procedimental, quanto pelas “vantagens” conferidas pelas relações de convivência estabelecidas entre o segmento de professores e os diretores das escolas. Podemos afirmar que o segmento dos professores apresenta proeminência nas decisões que envolvem os recursos e a rotina escolar, e a participação de responsáveis e famílias na educação ainda não é plenamente exercida. Precisamos destacar que os representantes da direção, por ocuparem a presidência do CEC, tem um papel de forte determinação das rotinas dos conselhos, pela convocação ou não de reuniões, pelo controle da dinâmica das falas e, logo, da participação.

Ainda assim, reconhecemos evidências de aprendizagem política e destacamos a formação de sujeitos políticos como uma virtude desses espaços configurados como CEC. Entendemos que ainda há um caminho considerável a ser percorrido até uma plena gestão democrática das escolas; no entanto, precisamos destacar que a existência e a continuidade dos CEC têm propiciado o diálogo, o debate e a decisão coletiva de atores que são diferentes, mas estão envolvidos com a realidade local, em maior ou menor grau.

Afirmamos que os CEC, em seu funcionamento cotidiano, contribuem para o fortalecimento dos processos democráticos, através da aprendizagem política que,

uma vez construída, poderá ser exercitada também em outras escalas de governo. Os processos de decisão coletiva que têm lugar nos CEC promovem a valorização das práticas de participação por parte dos conselheiros, promovem um alargamento do universo das relações sociais destes atores e a aprendizagem de procedimentos institucionais. A formação de sujeitos políticos também favorece o atendimento de objetivos relacionados ao processo de descentralização, pois a aprendizagem possibilita, através da participação, a capacitação dos conselheiros para tomada de decisão coletiva e a valorização dos saberes desses agentes locais na solução de problemas que são locais.

Por um lado, o reconhecimento de aprendizagem política e de intermediação sociedade-Estado servem como base para afirmar que o espaço político dos CEC tem alcançado eficácia como um dos instrumentos, dentro de um arranjo institucional maior, para uma governança territorial descentralizada. Por outro lado, entretanto, não é possível, para este trabalho, afirmar que processos decisórios mais horizontalizados e que o exercício do controle social tenha impactos sobre a eficácia na educação. Sem dúvida alguma, uma gestão mais democrática e o controle da população sobre os recursos públicos são valiosos por si mesmos, mas a correspondência com mais eficácia nos serviços desenhados por políticas de educação não é tão óbvia.

Referências

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. & SCHORODER, M. Representatividade e Inovação na Governança Participativa: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, pp. 268-306, mai/ago, 2010.
- ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: *Revista de Sociologia e Política*. n. 24, jun. 2005.
- ABRUCIO, F. L. Para Além da Descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org.) *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2006. pp.77-125.
- AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. In: *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 119, pp. 471-484, 2012.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. In: *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 51, 2001, p. 13-34.
- AMIN, A. & THRIFT, N. *Living in the Global*. In: *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. 2ª ed., Oxford, 2001.
- ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11 (31), 1996, pp. 44-66.
- ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan. São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora. Editora Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, D. *A democracia participativa como sofisma: uma interpretação geográfica da democracia*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2016, 307 p.

BARBOSA, J. L. Política Pública, Gestão Municipal e Participação Social na Construção de uma Agenda de Direitos à Cidade. In: *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, v. XIV, n. 331 (51), Agosto de 2010.

BARROSO, J. Gestão Local da Educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, L. M. & FERREIRA, N. S. C. (org.) *Política e Gestão na Educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP & A, ANPAE, 2002, pp. 173-197.

BARROSO, J. A Emergência do Local e os Novos Modos de Regulação das Políticas Educativas. In: *Educação: temas e problemas*, 12 e 13, 2013, pp. 13-25.

BERNARDI, B. B. O Conceito de Dependência da Trajetória (*Path Dependence*): definições e controvérsias teóricas perspectivas. In: *Perspectivas*. São Paulo, v. 41, pp. 137-167, jan./jun. 2012.

BROOKE, N. & SOARES, J. F. (orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CASTRO, I. E. *Geografia e política: territórios, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. Escalas Federativas de Decisão Política no Brasil: limites institucionais do desenvolvimento regional. In: BICALHO, A. M. & GOMES, P. C. C. (Org). *Questões metodológicas e novas temáticas na pesquisa geográfica*. Rio de Janeiro: Publit, 2009. pp. 9-26.

_____. O Espaço Político: limites e possibilidades do conceito. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César e CORRÊA, Roberto Lobato. *Olhares Geográficos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2012. pp. 43-73.

_____. A Democracia como um Problema para a Geografia: o fundamento territorial da política. In: Castro, Iná Elias; Rodrigues, Juliana Nunes; Ribeiro, Rafael Winter. *Espaços da Democracia: para agenda da geografia política contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2013. pp. 23-55.

_____. Espaços Políticos e Novos Desafios da Relação Estado- Sociedade no Brasil. In: SPOSITO, E. S. et al. *A Diversidade da Geografia Brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2016.

CLOKE, P.; COOK, I.; CRANG, P.; GOODWIN, M.; PAINTER J. & PHILO, C. *Practising Human Geography*. London: SAGE Publications Ltd., 2004, 416p.

COELHO, V. S. & FAVARETO, A. Questioning the Relationship between Participation and Development: a case study of the Vale do Ribeira, Brazil. In: *World Development*, v. 36, n. 12, p. 2937-2952, 2008.

DALMORO, M. & VIEIRA, K. M. Dilemas na construção de escalas Tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? In: *Revista Gestão Organizacional*, v. 6, n. 3, p. 162-174, 2013.

DILLINGER, W. Decentralization: politics and public services. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (org). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, pp. 105-122, 1995.

FALLETI, T. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, pp. 46-85.

FERRÃO, M. E. et al. O SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, características e contribuições na investigação da escola eficaz. In: *Revista Brasileira de Estudos da População*, v. 18, n. 1-2, pp. 112-130, 2001.

FONSECA, A. A. M. *Descentralização e Estratégias Institucionais dos Municípios para a Captação de Recursos: um estudo comparativo entre Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista - Bahia*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2003, 308 p.

- FONSECA, A. A. M. & RODRIGUES, J. N. Trajetória Institucional e Governança no Sistema Único de Saúde (SUS): uma abordagem político-territorial. In: OLIVEIRA, M. P. & HAESBAERT, R. & NUNES RODRIGUES, J. *Ordenamento Territorial Urbano-regional: territórios e políticas*. Rio de Janeiro, Consequência Editora, 2021.
- FREITAS, L. C. (org.) *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002.
- FREITAS, L. C. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. In: *Em Aberto/ INEP*, Brasília, v. 29, n. 96, pp. 127-140, maio/ago. 2016.
- FUNG, A.; OLIN WRIGHT, E. Deepening Democracy: Institutional Innovations. In: *Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project. Londres: Verso, 2003.
- GAVIRIA, J.; MARTÍNEZ-ARIAS, R. & CASTRO, M. Un Estudio Multinivel Sobre los Factores de Eficacia Escolar en Países en Desarrollo: El Caso de los Recursos en Brasil. In: *Education Policy Analysis Archives*, v. 12, nº 20, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3QS5UkU>. Acesso em: 14 ago. 2020.
- GOMEZ, B. & JONES, J. P. *Research Methods in Geography*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2010.
- GURZA LAVALLE, A. ZAREMBERG, G. Para além da representação e do clientelismo: para uma linguagem da intermediação política. *Pensamiento Propio*, v. 19, pp. 23-62, 2014.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. As Três Versões do Neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, pp. 193-224, 2003.
- INNERARITY, D. El Poder Cooperativo: otra forma de gobernar. *Cuadernos de Liderazgo*, n. 2, ESADE, 2006.
- JOSHI, A. et al. Escala Likert: Explorada e explicada. In: *Revista Britânica de Ciência Aplicada e Tecnologia*, v. 7, n. 4, pp. 396-403, 2015.
- KARINO, C. A.; LAROS, J. A. Estudos Brasileiros sobre Eficácia Escolar: uma revisão de literatura. In: *Revista Examen*, Brasília, v. 1, 96, n. 1, pp. 95-126, jul-dez, 2017.
- LAVALLE, A. G., VOIGT, J., SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 59, no 3, p. 609 a 650, 2016.
- LEE, Nelson K. How is political public space made? – the birth of Tiananmen Square and the May Fourth Movement. In: *Political Geography*, 28, p. 32-43, 2009.
- MELLO, M. A. O Viés Majoritário na Política Comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 63, pp. 11-30, 2007.
- MURTA, A. S. *Políticas Públicas e Qualidade de Vida*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- NORTH, D. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Cidade do México: FCE. 1993.
- NUNES, J. & FONSECA, A. A. M. da. Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro. In: RÜCKERT, A. A., SILVA, A. C. P. & SILVA, G. de V. (org.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: a integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas*. II Congresso de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. 1ed. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, pp. 287-304.
- NUNES, J. & SANFELICI, D. Ambiente Institucional e Diversidade Territorial: considerações para uma agenda de pesquisa. *GEOgraphia*, v. 20, n. 44, p. 18-35, set./dez., 2018.
- NUNES, J. Cooperação e Coesão Territorial para o Desenvolvimento: Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. *Entre-Lugar*, v. 6, n. 12, 2015, pp. 112-132.
- NUSSBAUM, M. C. & SEN, A. K. *La Calidad de Vida*. The United Nations University, Fondo de Cultura Económica: México, 1998.
- O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. In: *Lua Nova*, n. 44, pp. 27-54, 1998.
- _____. Democracia, Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos. (Dossiê Qualidade da Democracia). In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, pp. 15-114, jan.-abr. 2013.

- PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.
- REIS, J. Uma Epistemologia do Território. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, pp. 51-74, 2005.
- _____. *Ensaio de economia impura*. Coimbra: Edições Almedina, 2009.
- _____. Território e Políticas do Território. A interpretação e a ação. In: *Finisterra*, L, 100, pp. 107-122, 2015.
- RIBEIRO, A. C. T. *Intervenções Urbanas, Democracia e Oportunidades: dois estudos de caso*. Rio de Janeiro: FASE, 2000.
- RODRIGUES, J. N. *As Transferências Intergovernamentais de Recursos do FPM e do ICMS como Estratégia de Equilíbrio Sócio-Espacial*. (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2006.
- _____. *La coopération intercommunale, regards croisés entre la France et le Brésil*. (Tese de Doutorado) Doutorado em Geografia, Université Jean Moulin Lyon III, Lyon, 2010.
- RODRIGUES, J. N. & MOSCARELLI, F. Os desafios do Pacto Federativo e da Gestão Territorial Compartilhada na Condução das Políticas Públicas Brasileiras. In: *GeoTextos*, v. 11, n. 1, pp. 139-166, julho, 2015.
- SANFELICI, D. M. & NUNES, J. Desigualdades, escalas da ação e território: contribuições para uma agenda de pesquisa. In: FERRERAS, N. O. (org.). *Desigualdades Globais e Sociais em Perspectiva Temporal e Espacial*. 1ed. São Paulo: Hucitec, v. 1, pp. 276-307, 2020.
- SCHEDLER, A. *Conceptualizing Accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. & PLATTNER, M. F. (Ed.) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers. 1999.
- SEN, A. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- _____. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SOARES, J. F. Qualidade e Equidade na Educação Básica Brasileira: a evidência do SAEB-2001. In: *Education Policy Analysis Archives*, v. 12, n. 38, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3Rc1DZg>. Acesso em: 16 ago. 2020.
- SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. In: *Revista de Sociologia Política (On Line)*, n. 24, pp. 105-121, 2005.
- SOUZA, C. Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil Pós-1988. In: FLEURY, Sonia (org.) *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2006. pp. 187-211.
- SOUZA, M. J. L. O Planejamento e a Gestão das Cidades em uma perspectiva autonomista. In: *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, pp. 67-100, jan/jun, 2000.
- _____. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- VAZ, A. C. N. Da Participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, 2011, pp. 91-107.
- ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MEZA, V. & LAVALLE, A. G. (eds.). *Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections*, London, Palgrave Macmillan, 2017.