

# **Gestão compartilhada e captura de recursos em municipalidades brasileiras.**

Sant'Anna Guimaraes Carlos Augusto.

Cita:

Sant'Anna Guimaraes Carlos Augusto (2010). *Gestão compartilhada e captura de recursos em municipalidades brasileiras*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/126>

# Gestão compartilhada e captura de recursos em municipalidades brasileiras<sup>1</sup>

Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães  
Carlos.santanna@fundaj.gov.br  
Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj)

## Resumo:

A partir dos anos de 1990, ocorreu no Brasil uma redefinição nos papéis dos governos locais relativos à gestão de políticas públicas, decorrente do processo de redemocratização encetado no final da década de 1970 e do novo tecido institucional do federalismo brasileiro, modelado pela Constituição de 1988, de caráter descentralizante, cuja principal inovação foi a criação de conselhos gestores com participação da sociedade civil nos processos decisórios. Esse fenômeno se espalhou por todas as políticas sociais, com destaque para a de Saúde. A área educacional também experimentou esse processo, todavia, com menor intensidade. O objetivo deste trabalho é o de analisar comparativamente a atuação dos conselheiros em dois tipos de arenas participativas existentes na área da educação em municípios brasileiros. O argumento principal é o de que o formato, a composição e o funcionamento desses conselhos dependem do objeto em disputa: se é a produção de normas e regulamentos ou se é a fiscalização e controle dos recursos públicos. A hipótese do trabalho é a de que o tipo de arena condiciona a frequência e o interesse do poder público local, que pode incentivar; tutelar ou mesmo capturar a participação popular.

## 1 Introdução

A Constituição brasileira de 1988 forjou uma nova arquitetura institucional baseada no tripé: autonomia municipal, descentralização político-administrativa e participação direta dos cidadãos na gestão das políticas sociais, fato que suscitou o surgimento de novos atores na cena política. A partir da década de 1990, o Brasil experimentou, na quase totalidade dos seus municípios, a criação de uma profusão de instâncias participativas, os conselhos gestores, em muitas áreas da política social com destaque para saúde, assistencial social, educação e direitos da criança e do adolescente. Trata-se de um processo incompleto tanto do ponto de vista da sua construção social quanto de sua capacidade de tornar os governos municipais mais *accountable*. Entre as quatro áreas citadas, nas três primeiras a oferta pública deve ser universalista. O setor saúde é o que tem o melhor desempenho na criação, estruturação e funcionamento dessas novas arenas participativas. A educação, por sua vez, apresenta uma *performance* bem abaixo da dos demais.

No campo educacional, existem várias modalidades de conselhos: conselho municipal de educação (CME); conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef (Cacs); conselho da alimentação escolar (CAE); e conselhos escolares. Enfim, muitos são os tipos, finalidades e as funções dos conselhos na educação.

Este artigo apresenta uma reflexão acerca da participação e representação dos professores em dois desses tipos de conselhos: os conselhos municipais de educação

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

(CME) e os conselhos e acompanhamento e controle social (Cacs) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O estudo analisa as possibilidades e os efeitos da participação cidadã na construção da gestão democrática da política municipal de educação. Buscamos descrever e explicar de que maneira a sociedade civil, com destaque para os professores, participa desses colegiados.

Ao longo do texto, desenvolvemos o argumento de que o formato, a composição e o funcionamento dos conselhos 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. Já os Cacs's representam o segundo caso. A 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, predomina a tutela e captura do conselho por parte do executivo municipal.

O presente trabalho encontra-se dividido em cinco partes, inclusive esta introdução. Na segunda parte, apresentamos o desenho metodológico das pesquisas realizadas. Em seguida, fazemos uma breve discussão teórica dos conceitos que orientam a análise deste trabalho. Na quarta seção, analisamos comparativamente os dados empíricos das pesquisas. Por fim, tecemos nossas considerações finais à guisa de conclusão.

## **2 Desenho Metodológico**

Este trabalho é um estudo comparativo desenvolvido a partir dos dados de duas pesquisas realizadas nos municípios da Região Metropolitana do Recife (Guimarães, 2006 e Guimarães e Coutinho, 2007). Dos 14 municípios que formam a Região Metropolitana do Recife, o CME foi constituído formalmente, ou seja, instituído por lei municipal, em 10 deles. No entanto, apenas sete deles estava em efetivo funcionamento na época da pesquisa e foram entrevistados 70 conselheiros municipais, o que correspondia a 86,46% do total de conselheiros. Já o estudo do Cacs do Fundef, ouviu 76 conselheiros dos Conselhos do Fundef em todos os municípios que compõem a Região Metropolitana do Recife. Ambas as pesquisas podem ser definidas como sendo estudos de corte transversal, conforme definido por Richardson (1999), também chamado por Babbie (1999) de interseccional. Esse desenho de pesquisa possibilita capturar e analisar dados de um determinado momento histórico, descrever objeto de análise e tenta por fim estabelecer correlações entre variáveis.

## **3 Sociedade Civil, participação cidadã e falácia da proximidade**

Ao longo da década de 1990, como resultado da criação de novas instituições participativas plasmada pela Constituição de 1988, houve a criação de diversos conselhos gestores na quase totalidade dos municípios brasileiros. Para alguns analistas, os conselhos gestores constituem uma das principais inovações oriundas da Constituição de 1988 (ARRETCHE, 1999; CÔRTES, 2002; GOHN, 2001).

As ideias que norteiam a criação dos conselhos gestores de políticas públicas são a democratização na elaboração e da gestão das políticas públicas e o aumento do controle social sobre as ações do Estado. Contudo, muitos conselhos têm um poder bastante limitado, configurando-se em instâncias meramente consultivas, sem nenhum poder deliberativo e com pequena capacidade fiscalizadora (LUBAMBO, 2000).

No caso específico da educação, a formalização do princípio constitucional da gestão democrática no ensino público é, conforme observa Cury (1997), 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.

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 assegurem uma gestão democrática (ver Santo, 1999).

Os Conselhos podem ser de três tipos básicos: i) Conselhos de Programas; ii) Conselhos de Políticas; e iii) Conselhos Temáticos. O primeiro tipo é vinculado a programas governamentais específicos, com objetivos e beneficiários bem delimitados. O segundo tipo está associado às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais, são os chamados conselhos gestores. De modo geral, são previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório. O terceiro tipo, conselho temático, é aquele sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existe na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estatal (TATAGIBA, 2002, p.49). Ver também Gohn, (2001).

O conceito de sociedade civil é de grande importância na análise dos conselhos municipais de educação. Infelizmente, esse conceito é um dos mais obscuros da teoria política contemporânea (AVRITZER, 1994). A ideia de sociedade civil assume relevância no debate político contemporâneo por indicar o espaço social ameaçado pela lógica dos sistemas político-administrativo e econômico, assim como assinalar o *locus* para a ampliação potencial da democracia nos regimes democrático-liberais do Ocidente (VIEIRA, 1997). O princípio que rege a sociedade civil é o da limitação e regulamentação do mercado e do Estado, e não o da sua abolição. A sociedade civil não está em oposição ao mercado e ao Estado. 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 de direitos coletivos.

A concepção de *sociedade civil* é tributária de um modelo de sociedade tripartite. Para além da visão dicotômica da sociedade dividida em duas esferas – o Estado e o mercado – é introduzida a ideia da existência de uma terceira esfera distinta e autônoma em relação às outras duas. Contudo, essa terceira esfera não é um todo harmonioso, mas é também um campo de conflito 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. Não basta a existência de mecanismos formais de participação. É preciso, sobretudo, haver uma sociedade civil com capacidade de mobilizar, fiscalizar, questionar, influenciar e interferir nas decisões do governo. Discutir a participação da sociedade civil na esfera pública, tendo os conselhos gestores como exemplo dessa nova institucionalidade, leva-nos a debater a participação cidadã.

Participação é um conceito polissêmico e multidimensional. A palavra participação é empregada por diversas pessoas para reportar-se a uma miríade de situações. No senso comum, há participação em qualquer situação onde aconteça um mínimo de interação (PATEMAN, 1992).

Devido à inexistência de uma definição precisa, o conceito de participação é empregado para nomear diversas atividades - desde a simples presença física, resultando em pequena ou nenhuma contribuição em relação ao assunto tratado; o ato de votar nas eleições; a elaboração de proposta de intervenção da administração pública; a atuação em movimentos sociais reivindicatórios e até a militância partidária.

O aspecto essencial da ideia de participação cidadã refere-se à institucionalização da participação, ou seja, a inclusão da sociedade civil no arcabouço jurídico institucional (GOHN, 1997 e 2004). O conceito articula dois elementos contraditórios: participação como “fazer ou tomar parte”, o que significaria expressar e defender interesses, identidades e valores, isto é, o campo propício aos particularismos; cidadania na sua acepção cívica, com ênfase nas dimensões da universalidade, generalidade, igualdade de direitos, solidariedade, responsabilidade e deveres (TEIXEIRA, 2001).

Pateman (1992), ao esboçar a sua teoria participativa da democracia, argumenta que a pura e simples existência de instituições estatais representativas no nível nacional não satisfaz à democracia. É necessário que o “máximo de participação” dos indivíduos ocorra em outras esferas. Na teoria da democracia participativa, sugerida por Pateman (1992, p. 61), a “participação” refere-se à participação (igual) na tomada de decisão, e ‘igualdade política’ refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões”. Em consonância com essa autora, Jacobi (1992, p. 34) assevera que o principal objetivo da participação cidadã é o de promover o contato direto entre cidadãos e instituições governamentais, de modo que os reais interesses e concepções político-sociais daqueles sejam levados em consideração no processo decisório do Estado.

Outro aspecto importante na análise da efetividade dos conselhos refere-se às reais possibilidades de participação na gestão das políticas públicas no âmbito municipal. 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 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 Junior (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 argumento a favor da falácia da proximidade 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 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*.

#### **4 Entre a participação e a captura de recursos: atuação dos professores nos conselhos municipais de educação e conselhos do Fundef**

Os dados das pesquisas sobre Conselhos Municipais de Educação (GUIMARÃES, 2006) e Conselhos do Fundef (GUIMARÃES e COUTINHO, 2007) permitiram-nos traçar o perfil dos conselheiros e compreender as suas estruturas de funcionamento. Conseguimos também esboçar um panorama da atuação e da participação dos conselheiros nas atividades de cada conselho.

Com base nos dados coletados, 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 que no Fundef o percentual é um pouco maior, 74% (Tabela 1). Outra característica marcante é a elevada escolaridade dos conselheiros. A média de anos de estudos encontrada nos dois conselhos foi 14 anos, com uma leve diferença de 0,8 anos a favor dos membros do CME (Tabelas 1 e 2). 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 (Tabela 1) versus 67,1% no CME (Gráfico1). A idade média nos conselheiros é praticamente a mesma, 44 anos para o CME e 43 anos para o Cacs. No que se refere à situação ocupacional dos conselheiros, nota-se uma forte presença de servidores públicos municipais, contudo uma diferença entre os conselhos. No CME, os servidores municipais representam 47% (Tabela 3), já no Cacs, eles são 75% dos conselheiros têm vínculo empregatício com a Prefeitura (Tabela 4). Outras pesquisas apontam a grande participação de servidores públicos nos conselhos, e, porém, a condição de servidor público municipal coloca os conselheiros representantes da sociedade civil em situações, no mínimo incômodas, gerando áreas de tensão entre os interesses dos grupos representados e a condição de servidor municipal do representante, conforme já observado por Avritzer e outros (2005).

Interessados na participação dos segmentos no interior do processo de tomada de decisão em cada um dos conselhos, perguntamos aos conselheiros quem exercia a presidência dos órgãos colegiados naquele momento. 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 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). Já 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 72% dos Cacs, o presidente pertencia ao governo; nenhum representante da sociedade civil era presidente do Cacs. A representação dos professores e diretores de escola ocupava a presidência do Cacs em 18% dos casos. Em quase 37% dos conselhos do Fundef, o secretário municipal de educação era o presidente do conselho. Em 33,3% dos conselhos do Cacs, a vice-presidência também era exercida por um representante do governo municipal (Tabela 5).

Se no CME, a não participação do secretário municipal pode sugerir, no primeiro momento, uma maior democratização da gestão da educação, todavia, em contraste com os conselhos do Fundef, pode-se inferir que 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 este órgão. O poder público municipal detém o cargo mais importante do conselho, e consequentemente, a prerrogativa de conduzir e determinar os processos de fiscalização e acompanhamento do Cacs, da forma que lhe for mais conveniente. 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 desvelam uma ação do poder público de capturar os principais cargos do conselho, atuando de forma estratégica para controlar as ações dessa instituição participativa.

Procuramos verificar a periodicidade das reuniões do CME. As respostas variaram de reuniões semanais a semestrais, sendo 15,7% e 1,4% respectivamente. 8,6% dos conselheiros informaram que as reuniões não obedeciam a uma frequência regular. No caso do Cacs, o relevante era saber sobre a frequência dos conselheiros nas reuniões do Cacs. Aferir a frequência de reuniões é uma forma de mensurar o efetivo funcionamento do conselho e, de certa forma, ajuda a verificar a participação dos membros nas reuniões. Os dados indicam que 37% dos Cacs's realizavam reuniões mensais. 22,4% dos conselheiros afirmaram que, embora o Cacs tivesse reuniões, essas não tinham uma regularidade. Chama a atenção o fato de que 10% dos entrevistados desconheciam se havia reuniões.

Procuramos verificar qual o nível de envolvimento político dos conselheiros, isto é, o objetivo era o de detectar a participação em partidos políticos segundo o segmento que representa no conselho. Dos conselheiros do CME, 47% daqueles que representam o governo são filiados a algum partido político, contra 36% dos representantes da sociedade civil (Tabela 6). Entre os conselheiros do Fundef, 57% dos representantes ligados ao governo municipal eram filiados a algum partido político. Para os representantes dos professores e diretores de escola, o percentual era de 36,8% e, 23,5% para a sociedade civil (Tabela 7). Em ambos, os membros ligados ao governo possuem percentual de filiação político partidário maior do que os demais segmentos. Os números sugerem uma elevada partidarização 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.

## **5 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 ainda não têm mecanismos capazes de garantir a inclusão de segmentos sociais ainda excluídos da participação cidadã.

A particularidade e singularidade do CME se expressam sob três aspectos. Primeiramente, no reduzido conflito no seu interior, porque não é nessa arena que ocorre a disputa por recursos. Em segundo lugar, o excessivo caráter normativo das funções do CME. Os conselhos na área de educação devem romper com os limites técnico-burocráticos a que estão circunscritos e pensar a educação como um todo. Em 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. Finalmente, em quarto lugar, os movimentos de defesa da educação pública não conseguem mobilizar outros atores sociais e políticos para participarem 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, fiscalização e controle social dos recursos do fundo por parte dos conselhos revelou-se bastante débil. Os resultados apontados neste trabalho trazem questões relevantes para uma reflexão acerca da participação cidadã, do controle social, sobre as políticas públicas de educação.

Como procuramos demonstrar, 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. 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.

O desenho institucional dos Cacs's possibilita que o Executivo municipal exerça o seu controle e manipule 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, (p.ex. 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. Este aspecto relaciona-se com a questão da representatividade dos seus componentes. Pois, quanto maior for a representatividade dos conselheiros, maiores as chances de negociações bem sucedidas com o Poder Público. Um ponto interessante a ser explorado por outras pesquisas é averiguar se os conselheiros municipais de educação conseguem mobilizar os segmentos sociais que representam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº. 40, vol. 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 de maio de 2008.

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

BABBIE, E. *Métodos de pesquisa de Survey*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

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

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 - Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília. 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. 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.º 2, vol. 15,P. 223-253, 1999

CÔRTEZ, S. M. V. Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. XXV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2002.

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.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). *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).

\_\_\_\_\_. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo, Loyola, 1997.

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*. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2006.

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

JACOBI, P. Participação e gerência nos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 26(2): 32-43, abr/jun. 1992.

LUBAMBO, C. W. O desempenho da gestão pública e seus determinantes: Uma análise em municípios do Nordeste. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação de Sociologia da UFPE, 2000.

MELO, M. A. Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise de preliminar de experiências selecionadas. *Relatório de pesquisa*. Recife, 2003.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RICHARDSON, R. J. et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

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

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

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.

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

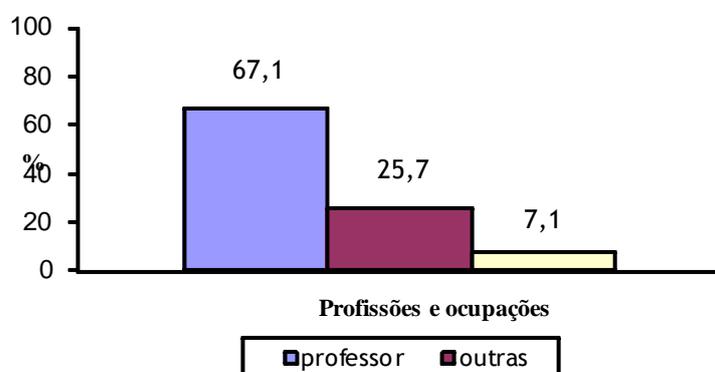
VIEIRA, L. *Cidadania e globalização*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

## ANEXOS

**Tabela 1 - Perfil dos conselheiros do Cacs**

Sexo (%)		Idade	Profissão (%)			Escolaridade
Masculino	Feminino	Média (anos)	Professor	Pedagogo	Outras	Anos concluídos com sucesso
26	74	43	64,5	7,9	27,6	14

Fonte: Pesquisa Conselhos do FUNDEF: avaliação da gestão democrática, Fundaj, 2007.



**Gráfico 1 - Profissão e ocupação dos conselheiros do CME**

Fonte: Pesquisa Conselhos Municipais de Educação: Comunidades em Ação. Fundaj, 2006.

**Tabela 2 - Escolaridade dos conselheiros do CME segundo o segmento social**

Escolaridade	Governo (%)	Sociedade Civil (%)
Fundamental incompleto	2,9	5,6
Fundamental completo	2,9	2,8
Médio completo	2,9	16,7
Superior incompleto	5,9	2,8
Superior completo	20,6	27,8
Pós-graduação	64,7	44,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b> <b>(34)</b>	<b>100,0</b> <b>(36)</b>

Fonte: Pesquisa Conselhos Municipais de educação: Comunidades em Ação. Fundaj, 2006.

**Tabela 3 - Distribuição dos conselheiros do CME segundo empregador e por segmento social**

Principal Empregador	Segmento Social	
	Governo (%)	Sociedade Civil (%)
Setor público municipal	51,5	44,4
Setor público estadual	27,3	8,3
Setor público federal	9,1	2,8
Setor privado	12,1	22,2
Não tem ocupação	-	5,6
Do lar	-	5,6
Aposentado	-	8,3
Autônomo	-	2,8
<b>Total</b>	100 (33)	100 (36)
Não sabe ou não respondeu	1	-

Fonte: Pesquisa Conselhos Municipais de educação: Comunidades em Ação. Fundaj, 2006.

**Tabela 4 - Local de realização das reuniões e principal empregador dos conselheiros**

Local das reuniões do CACS			Principal empregador dos conselheiros				
Prefeitura	SME	Outros	Governo municipal	Governo estadual	Governo federal	Iniciativa privada	Outros
9,2%	65,8%	25%	75%	9,2%	1,3%	5,3%	9,2%

Fonte: Pesquisa Conselhos do Fundef: Avaliação da gestão democrática. Fundaj, 2007.

**Tabela 5 - Segmento social que o conselheiro representa versus função que exerce no Cacs**

Segmento que representa	Função que exerce dentro do conselho			
	Presidente	Vice-presidente	Membro	Não sabe
<b>Governo</b>	72,7%	33,3%	32,2%	0%
<b>Professores/diretores</b>	18,2%	33,3%	25,4%	33,3%
<b>Sociedade civil</b>	0%	33,3%	27,1%	0%
<b>Servidores de escolas públicas</b>	0%	0%	11,9%	33,3%
<b>Outros</b>	9,1%	0%	3,4%	33,3%
<b>Total = 76 casos</b>	100% (11)	100% (03)	100% (59)	100% (03)

Fonte: Pesquisa Conselhos do Fundef: Avaliação da gestão democrática. Fundaj, 2007.

**Tabela 6 - 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 7 – Filiação partidária versus segmento que representa no Cacs**

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

**Fonte:** Pesquisa Conselhos do Fundef: Avaliação da gestão democrática. Fundaj, 2007.