



DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NA EDUCAÇÃO E O PAPEL DOS CONSELHOS ESCOLA COMUNIDADE

Rosane Cristina Feu¹

RESUMO

Esta pesquisa objetiva investigar o papel dos Conselhos Escola-Comunidade (CEC) como possíveis espaços políticos que, como tal, permitem o controle social sobre os recursos públicos, a aprendizagem política, a gestão democrática das unidades escolares, e conseqüentemente, a *accountability* e o aumento da eficácia. A gestão de recursos públicos pelo CEC está sendo analisada a partir do planejamento e uso dos recursos que chegam à escola através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Este programa configura a descentralização de recursos do governo federal para a esfera local, no caso, às unidades escolares, e corresponde as maiores verbas recebidas pelas escolas no município de Niterói. Esse trabalho é fruto de uma tese de doutorado em desenvolvimento, cujas unidades de observação são os conselhos de doze escolas públicas municipais de Niterói – RJ.

Palavras-chave: Descentralização, recursos públicos, conselhos locais, *accountability*.

ABSTRACT

This research aims to investigate the role of School-Community Councils (CEC) as possible political spaces that, as such, allow social control over public resources, political learning, democratic management of school units, and, consequently, accountability and increased effectiveness. The management of public resources by CEC is being analyzed based on the planning and use of resources that reach the school through the Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). This program configures the decentralization of resources from the federal government to the local sphere, in this case, to school units, and corresponds to the largest funds received by schools in the municipality of Niterói. This work is the result of a doctoral thesis in progress, whose observation units are the councils of twelve municipal public schools in Niterói – RJ.

Key words: Decentralization, public resources, local councils, accountability.

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graaduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGG/UFRJ), vinculada ao GEOPPOL e ao NUPACT, rosanefeu@gmail.com.



INTRODUÇÃO

Os conselhos locais surgiram no Brasil a partir das novas relações estabelecidas entre Estado e sociedade, impulsionadas pelos processos de redemocratização e descentralização brasileiros. Tais processos ocorreram nas últimas décadas do século XX, sobrepondo-se, e apareciam de forma interligada no discurso de defesa de ambos, apesar de muitos autores, a exemplo de Abrucio (2006) e Arretche (2012) apontarem que a relação entre a descentralização e a democracia não é direta e linear.

Além dos argumentos a favor da melhoria de uma gestão democrática, também estavam presentes no discurso de defesa do atual processo de descentralização brasileira, o aumento da transparência, da *accountability*, da inovação e da eficácia na gestão pública. Para atender a tais demandas, o desenho de uma nova engenharia político-geográfica se fez necessário, e nesse movimento, surgiram os conselhos locais, canais de participação social, muitas vezes relacionados diretamente a políticas públicas cuja execução e recursos foram descentralizados da esfera federal para a local.

Depois de alguns anos da criação e exercício dos instrumentos dessa engenharia, é possível questionar: o modelo de ordenamento territorial descentralizado tem obtido sucesso ao utilizar os conselhos locais como forma de garantir o controle social sobre o uso de recursos públicos, e de aumentar a participação social na implementação de políticas públicas?

Na busca de uma resposta para essa questão geral, estabelecemos, dentre as políticas sociais descentralizadas, as políticas de educação como foco desse estudo, cuja escolha se justifica pelas seguintes razões: a) pela intensidade com que o processo de descentralização tem sido impresso na educação desde 1980; b) pela transição de um caráter setorial para um caráter territorial para o planejamento da gestão e implementação das políticas; c) pelo impacto dessa política social sobre o desenvolvimento (DEMO, 1978; SEN, 2000; BUARQUE, 2011).

Dentre as políticas de educação descentralizadas, elegemos para análise o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), criado em 1995, vinculado ao FNDE (Fundo Nacional pelo Desenvolvimento da Educação) por se tratar de um exemplo de “ponta de lança” da descentralização na educação. Os recursos do programa são repassados da esfera federal diretamente às unidades escolares, sem passarem pelas Secretarias de Educação. O PDDE foi instituído com a finalidade de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos de ensino, a fim de garantir seu funcionamento, promover melhorias em sua



infraestrutura física, incentivar a autogestão escolar como meio de consolidação de uma escola democrática, e o exercício da participação da comunidade escolar no controle social dos recursos repassados pelo programa (BRASIL/MEC, 2013). O Programa exige a criação dos Conselhos Escola-comunidade (CEC) nas escolas, uma vez que para aderirem ao programa, as unidades precisam instituir o conselho como instrumento de planejamento e fiscalização do uso dos recursos.

Esclarecemos, portanto, que os conselhos locais, objetos de estudo dessa investigação, são os CEC de doze unidades de educação da Rede Pública Municipal de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro. Os CEC foram instituídos em todas as escolas que aderiram ao PDDE com os objetivos fundamentais de garantirem o controle social sobre o uso dos recursos públicos e a gestão democrática da escola.

Esses conselhos são representativos, formados por indivíduos que representam a comunidade escolar, ou seja, por representantes dos funcionários, dos professores, dos discentes e seus responsáveis legais, e da população do entorno imediato da escola (influenciada diretamente pela rotina escolar).

Como afirmamos, parte da argumentação em favor do controle social sobre as políticas públicas e da democratização na gestão dos recursos públicos esteve fortemente associada ao aumento da eficácia das políticas sociais, que justificaria novas formas de governança fortemente marcadas pela descentralização (ABRUCIO, 2006; ARRETCHE, 1996; 2012; BARROSO, 2013; DILLINGER, 1995). Dito isso, esclarecemos que dentre nossos objetivos, além da verificação do papel da CEC para aumento da gestão democrática da escola e do controle social sobre recursos públicos, também está o estabelecimento de uma relação entre o funcionamento dos CEC e o aumento na eficácia do uso dos recursos públicos que foram descentralizados. Para isso, nossa análise enfoca os recursos provenientes do PDDE (que visa a melhoria e a manutenção da qualidade na educação básica) e o aumento da qualidade.

A partir da análise da natureza e do funcionamento dos CEC e da rede de forças que os envolvem, pretendemos responder a alguns questionamentos de interesse para a gestão do território: a) esses conselhos têm contribuído para o exercício da autonomia decisória da esfera local acerca da execução de políticas públicas (*self rule*)?; b) esses espaços estão promovendo o aumento do controle social sobre os recursos públicos? c) como a representação espacial pode ser percebida e é tratada através da representação dos conselheiros? d) é possível verificar aprendizagem política e inovação nesses espaços institucionalizados?



A análise está sendo feita a partir: de entrevistas e questionários dirigidos aos conselheiros dos doze CEC, diretores das unidades e funcionários da Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME); do exame documental de atas de reuniões do CEC e a prestação de contas do ano de 2019 das doze escolas; de resultados da avaliação municipal de desempenho dos estudantes (Avaliar para Conhecer) e dos indicadores de desempenho e fluxo escolar do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira).

METODOLOGIA

Este artigo diz respeito a apresentação parcial de um estudo que ainda está em andamento e corresponde às pesquisas relativas à tese de doutoramento desta autora.

Como já explicitado, o objeto de estudo da tese são doze Conselhos Escola-Comunidade (CEC) de unidades de educação que ofertam os anos finais do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Niterói. Justificamos essa escolha pelo maior e mais diversificado número de funcionários nessas escolas, principalmente no que se refere ao número de professores. Entendemos que esse fator aumenta a complexidade das relações, das negociações e de representatividade.

Realizamos uma contextualização social e espacial das 12 unidades escolares que terão seus CEC analisados, destacando: o público atendido com relação aos anos de escolaridade e modalidade; turno de funcionamento; estrutura física; índices de qualidade relacionados ao fluxo escolar e aprendizagem; suas localizações e principais características dos bairros; e o número total de alunos de cada uma. Essa última informação permite saber qual o valor do repasse do PDDE, pois cada uma dessas unidades recebe uma parcela fixa de R\$1.000,00, por serem escolas públicas urbanas, mais R\$ 20,00 por aluno matriculado. As informações relacionadas à contextualização servem de base para o estabelecimento de semelhanças e diferenças que, associadas a informações advindas da investigação, possibilitem uma análise comparativa.

Os dados referentes à taxa de aprovação, fluxo escolar, aprendizado e Ideb são dados secundários produzidos pelo Inep, obtidos junto ao site <https://www.qedu.org.br/cidade/2781-niteroi/ideb>. Os demais dados foram obtidos junto à FME.

Os CEC são as unidades de observação dessa investigação, cuja análise do resultado das reuniões e Assembleias Gerais se fará pela análise documental das atas registradas durante o ano de 2019. A observação direta através da presença nas reuniões desses conselhos foi prejudicada pela pandemia de Covid-19 que ocasionou o fechamento das escolas em março de



2020, que só voltaram a ser reabertas gradativamente a partir de abril de 2021. Também serão analisados os documentos referentes a prestação de contas em 2019, pois estes apresentam os planos realizados pelo CEC para uso dos recursos do PDDE e o que realmente foi realizado no ano em questão.

Junto à população-alvo, que são os conselheiros dos doze dos CEC, optamos por uma abordagem intensiva, com a utilização de questionários e entrevistas para identificar como alguns processos operam com a finalidade de reconhecer um padrão. As entrevistas e questionários visam a conhecer a capacidade técnica e a representação dos conselheiros, mas, principalmente, a concepção e o comportamento dos conselheiros relacionados à participação, ao debate político, às práticas que possam ser relacionadas à autonomia, à aprendizagem política e à inovação.

As entrevistas e questionários estão sendo dirigidos da seguinte forma: a) entrevistas semiestruturadas pela plataforma zoom ou pessoalmente: aos diretores das unidades escolares, que são os presidentes dos CEC; a funcionários da Fundação Municipal de Educação de Niterói vinculados ao apoio técnico ou às condições básicas de funcionamento dos conselhos locais. b) questionários pelo *Google forms*: à amostragem de conselheiros por segmento de representação.

Os objetivos da análise das fontes citadas objetivam perceber como se dão as redes de relações entre conselheiros e entre conselheiros e gestor; analisar como o dissenso é reconhecido; e como as soluções são buscadas e encontradas. Pretende-se ainda verificar como é realizado o planejamento para o uso dos recursos, a leitura e aprovação dos relatórios financeiros, buscando nessa análise compreender como os conselheiros se apropriam, discordam e aprovam o uso dos recursos de responsabilidade dos conselhos.

Através dos instrumentos já explicitados aqui, pretendemos examinar a natureza e o funcionamento do CEC buscando caracterizá-lo como um espaço político. Acreditamos que com a metodologia descrita, será possível verificar se há gestão democrática, controle social e exercício da *accountability*, mas isso não é suficiente para verificar a eficácia.

Em relação a eficácia, buscamos usar e relacionar parâmetros que apontam para a qualidade da educação. Usaremos, portanto, as metas do Plano Nacional de Educação no que diz respeito à infraestrutura; os índices de aprendizagem aferidos pela proficiência alcançada no Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica) e pelo Avaliar para Conhecer; o fluxo escolar, que agrega informações acerca da reprovação, da evasão escolar e da distorção série-idade; e o contexto socioeconômico das unidades de educação. Tanto a aprendizagem verificada pelo Saeb, quanto o fluxo escolar integram os dados que compõe o Ideb.



Não é possível desconsiderar as críticas que são direcionadas ao Ideb, como medida incompleta da realidade dos processos escolares e de educação, e à prática de ranqueamento realizada pelo índice, por isso também utilizamos os resultados do Avaliar para Conhecer, que consiste em uma avaliação concebida pelo município de Niterói para suas escolas. O principal diferencial desta avaliação é que o resultado de cada unidade é divulgado apenas para a escola, e não há uma divulgação pública do resultado de todas as unidades, impedindo o ranqueamento das escolas da Rede.

Com o fim de incorporar a complexidade das relações locais sobre os resultados dos processos escolares e de educação, estamos incorporando à análise dados relativos à vulnerabilidade social, como a renda da população local, levantados pelo IBGE.

REFERENCIAL TEÓRICO

Para fundamentar as discussões que envolvem a temática da descentralização utilizamos as concepções de Affonso (1995), Arretche (1996; 2000; 2012), Almeida (2001), Abrucio (2006), Falleti (2006), Rodrigues (2006) e Souza (2005, 2006), que discutem as características do processo no Brasil.

Falleti (2006) e Abrucio (2006) discorrem sobre a origem do atual processo de descentralização brasileira, que está diretamente relacionado ao colapso do Estado desenvolvimentista no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, 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 ineficiência. Um exemplo muito conhecido de ineficiência de uma política centralizada no Brasil era o programa de alimentação escolar executado pelo governo federal. O programa cresceu em quantidade de produtos e alcance, paulatinamente, e até a década de 1990, antes de ser descentralizado, os alimentos eram todos comprados pela União, o que gerava problemas como: grande desperdício (algumas vezes os produtos eram levados para Brasília antes de serem distribuídos pelo país); desconsideração pelos hábitos regionais de alimentação; custos muito altos de manutenção (ABRUCIO, 2006; ARRETCHÉ, 2000; 2012).

Aliado à crise do Estado desenvolvimentista, ganhou força o discurso em defesa da descentralização baseado em grande medida nas concepções acerca de maior eficácia da gestão pública e da democratização da relação com o Estado, através da participação social (ARRETCHÉ, 1996; SOUZA, 2005; ABRUCIO, 2006; BARBOSA, 2010).



Arreche (1996, 2000, 2012); Almeida (2001); Abrucio (2006); Falleti (2006); Barbosa (2010) 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.

É necessário acrescentar aqui fatores de importância para a descentralização e, principalmente, para a engenharia político-geográfica² construída, da qual fazem parte os conselhos locais, relacionados ao processo de redemocratização do país. Antes, é preciso esclarecer o que estamos chamando de engenharia político-geográfica, fundamentada em Castro (2013) e Azevedo (2016). Essa engenharia trata do desenho organizacional e institucional que permite o funcionamento de um sistema político. Azevedo (2016: 54) utiliza a noção “como modo pelo qual qualquer modelo de democracia realmente se efetiva no mundo, isto é, a teoria se construindo na prática (...)”. É possível encontrar o termo engenharia político-institucional em trabalhos de ciência política, no entanto, geográfico é somado ao termo porque nenhuma dimensão social, inclusive a política, ocorre fora do espaço ou pode abdicar dele, toda delimitação do poder político se refere a recortes territoriais bem definidos (FONSECA, 2003; CASTRO, 2005; 2012; 2013, 2016; AZEVEDO, 2016).

No Brasil, o processo de descentralização está estreitamente ligado ao de redemocratização, sendo muitas vezes difícil fazer uma distinção clara entre os dois (SOUZA, 1997 *apud* ALMEIDA, 2001). Ambos os processos, foram motivados por importantes mudanças nas relações Estado-sociedade e, conjuntamente, desencadearam uma sequência de reformas estatais.

No contexto de enfraquecimento do regime autoritário e centralizador, grupos regionais tradicionais, cuja representação principal eram os governadores, se uniram às lideranças de discurso municipalista que associavam a descentralização à democracia (ABRUCIO, 2006). Nesse contexto, o local tornou-se o espaço privilegiado para pensar uma gestão pública 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

² A nova engenharia político-geográfica incorporou: a transição do caráter setorial para o territorial na formulação e implementação das políticas públicas; a mudança na escala territorial de decisão e de ação governamental, reconhecendo no município o *locus* privilegiado da ação pública; a participação social, através dos conselhos, como fator decisivo para a democratização das políticas públicas.



com autonomia decisória e conhecedores das questões locais (ABRUCIO, 2006; BARBOSA, 2010).

No Brasil, a descentralização das políticas públicas enfrenta a complexidade da forma como o Estado está territorialmente organizado, uma vez que a organização político-administrativa está baseada em um “sistema federativo em que a distribuição espacial do poder é feita entre unidades político-administrativas autônomas de limites territoriais estabelecidos em escalas diferenciadas” (RODRIGUES, 2006: 91). Acerca das implicações do federalismo, modelo de organização territorial do poder no Brasil, sobre o processo de descentralização foram essenciais as leituras de Affonso (1995); Arretche (1996, 2000, 2010, 2012); Almeida, 2001; Abrucio (2002, 2006); Castro (2009); Rodrigues (2006); Souza (2005, 2006).

A Federação brasileira ficou ainda mais complexa pós-Constituição de 1988, quando o município recebeu o *status* de ente federativo. A escala local tornou-se um recorte explicativo fundamental para a compreensão da gestão e da organização do território (FONSECA, 2003; RODRIGUES, 2006; CASTRO, 2009), como também as instituições ancoradas nesse recorte espacial ganharam destaque, uma vez que se reconhece que as instituições podem interferir no desempenho político e econômico, e logo, na diferenciação espacial (PUTNAM, 1996; NORTH, 1993; AMIN e THRIFT, 2001).

Em o *Mito da Descentralização*, Arretche (1996) também descreve a ascensão do município para essa posição de *locus* privilegiado para a ação pública, mas ao mesmo tempo, desmistifica essa posição como suficiente para surgimento de novas práticas políticas e institucionais, enfatizando que a eficiência/eficácia das políticas, bem como o controle social dependem 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, todos os fatores que elegeram o município como *locus* privilegiado da ação pública também aumentaram a complexidade dos espaços políticos de decisão (ALMEIDA, 2001; RODRIGUES, 2014). Acerca da complexidade dessas relações e das relações entre governo central e o local, Barroso (2013: 22) afirma que:

“(…) 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”).”



Em meados dos anos 1990, os governos municipais passaram a ser os principais provedores dos serviços de Ensino Fundamental, em grande medida, devido a regras e recursos federais que visavam garantir a universalização do serviço (SOUZA, 2006). Essa transferência da responsabilidade da implementação da política de educação aos governos locais tem sido considerada bem-sucedida pela literatura, e é creditada a um sistema complexo de relações intergovernamentais, que se estabelecem sobretudo, entre a União e os municípios.

Os mecanismos coordenadores utilizados pelo governo federal 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).

Arretche (2012: 24) defende que “ambos os níveis de governo são fortes, porém em diferentes dimensões da produção de políticas públicas”. A autonomia política e a administração própria das receitas permitem margens de discordância do município em relação à União, e a possibilidade do exercício do *self-rule*. Arretche (*op cit*: 22) afirma ainda:

“Contudo, ainda que os poderes regulatórios da união exerçam forte influência sobre a agenda e as políticas das unidades constituintes, seria equivocado concluir que as unidades constituintes não são atores relevantes na formulação e implementação de políticas públicas” (ARRETCHÉ, *op cit*: 22).

O *self-rule* é possível, apesar de reconhecidamente limitado. Para Barroso (2002), na organização das políticas de educação, o município e sua administração, assume um poder determinante sobre a organização e o funcionamento do sistema educativo, pois define e controla: a execução do currículo; a organização administrativa e pedagógica; o controle sobre a formação, nomeação e gestão do pessoal docente; a avaliação dos alunos; e a distribuição de recursos.

Questão de destaque é que, por causa da autonomia que possuem, estados e municípios podem assumir competências e atribuições sobre a gestão de políticas sociais por imposição constitucional, por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto pelo governo federal. Como o princípio para a assunção de responsabilidades na descentralização será o da adesão, estados e municípios precisam ser incentivados, induzidos pelo governo central, que deverá distribuir recursos, enquanto estabelece também metas e sanções. Arretche (2000) esclarece que, no caso de governos locais, a decisão de assumir a



gestão de determinadas políticas, depende diretamente de um cálculo em que são considerados os custos e benefícios do compromisso, e os recursos fiscais e administrativos com os quais a administração contará para executar a tarefa.

A descentralização pode ser então compreendida como um modelo de gestão do território em que a responsabilidade pelo desenvolvimento socioespacial³ 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.

No caso dos CEC, especificamente, a escala de análise é micro e existe dentro de um espaço público multirregulado⁴ – 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.

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

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

³ Seguimos a mesma concepção de Souza (2002) na qual o desenvolvimento, reconhecido como mudança social positiva, precisa contemplar não apenas as relações sociais mas, igualmente, a espacialidade.

⁴ 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.



geográficos, sejam esses institucionais, estruturais, ou da ação política territorializada (ARRETCHÉ, 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).

Como arranjo institucional, os conselhos 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, segundo Castro (2009: 13) por três circunstâncias diferentes, mas articuladas: - 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.

Pode-se perceber que estamos mantendo um diálogo muito próximo com teóricos da ciência política, como Abrucio (2006), Almeida (2001), Affonso (1995), Arendt (2002), Arretche (1996, 2000, 2012), Dillinger (1995), Falleti (2006) e Putnam (1996). Justificamos essa opção pela necessidade de trazer a política como base para a compreensão do tratamento de conceitos essenciais na construção da tese.

Se a ciência política, na maior parte de sua produção, trata o espaço como abstrato, neutro e uniforme (AGNEW, 2002; CASTRO, 2005, 2013; AZEVEDO, 2016), a geografia política traz o espaço para o centro do debate político, fazendo perceber que a ação política é, necessariamente, espacial. Interesses de grupos políticos relacionam-se a espaços específicos; a formação do Estado-nação depende do fundamento territorial; o exercício do poder político demanda uma organização territorial; quando mudanças nas relações entre Estado e a sociedade requerem uma redefinição na engenharia política, esta não é apenas administrativa, é também geográfica, porque se refere a recortes territoriais específicos (FONSECA, 2003; CASTRO, 2005; 2012; 2013, 2016; AZEVEDO, 2016).



Partimos, portanto, da premissa de que existe uma dimensão política do espaço e, também, de que há autonomia da política na vida social (CASTRO, 2005; 2013). A partir dessa compreensão, entendemos que há fenômenos políticos que, de algum modo, qualificam o espaço. O interesse desse trabalho recai sobre a qualificação dos conselhos locais como espaços políticos, ou seja, o espaço que possibilita o diálogo e a negociação entre os diferentes (iguais perante à lei, mas com interesses conflitantes).

Como assumimos aqui que 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. Nesse cenário, os CEC têm um papel fundamental a desempenhar.

É importante considerar ainda 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). A política, compreendida como essência das normas socialmente instituídas para o controle das paixões, é condição do surgimento do espaço político, onde é possível a convivência/conflito entre os diferentes.

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); 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).

Assumindo esses sentidos, é que propomos que os CEC, para atingirem seus objetivos, precisam se configurar como espaços políticos, instituídos pela norma, mas comportando o diálogo entre diferentes. Defendemos que se os CEC não se configurarem como espaços políticos será impossível que os mesmos promovam uma gestão democrática da escola, um dos seus objetivos fundadores. Ou seja, entendemos que apenas como espaços políticos, os conselhos serão capazes de atender a todos os objetivos associados a sua natureza definida



pela redemocratização em conjunto com a descentralização de políticas sociais no Brasil, a saber: o aumento da democracia pelo controle social das políticas; o aumento da eficácia das políticas associada pela maior *accountability*; a aprendizagem política; e a inovação na gestão pública.

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).

Ainda podemos nos referir ao envolvimento dos atores como os ativos relacionais que Storper *et al* (2006) trabalham. Estes ativos se referem ao conjunto de saberes dos atores, que não é construído em isolamento, mas em relações, e que favorecem a aprendizagem. Esse conjunto envolve tecnologias, práticas organizacionais e saberes relacionados ao conhecimento do território. Se, no processo de decisão, as instituições diminuem as incertezas, os ativos relacionais auxiliam a escolha.

Utilizando esses construtos, pretendemos verificar, por exemplo, o comportamento político dentro dos conselhos, através da observação e análise das escolhas e ações dos conselheiros, sempre em relação aos demais e à comunidade que ele representa.

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 e nos resultados das políticas públicas. A ascensão do conceito vinculado à gestão pública intensificou-se na década de 1990 (MELO, 2007), e auxiliou a construção de um certo consenso, na atualidade, de que a prestação de contas é necessária, bem como 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. Nessa vertente de interpretação, a *accountability* pode ser melhor aplicada, segundo Mello (2007), nos sistemas



majoritários, sendo a responsabilização no sistema proporcional mais difícil de se verificar diretamente.

Há ainda a abordagem mais ampla, e que se comunica mais diretamente com a perspectiva desta tese, 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 a sua compreensão.

Schedler *et al* (1999) 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*) defende 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 tornar-se mais democrática pela ampliação de atores envolvidos no planejamento e nas tomadas de decisão, 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. Colocamos essa responsabilização sob análise questionando: a) os componentes do CEC se percebem como responsáveis e obrigados a prestar contas e justificativas? b) a comunidade escolar percebe que os componentes do CEC tem responsabilidades perante ela? c) há conhecimento por parte dos componentes do CEC e da comunidade escolar de que o uso dos recursos do PDDE, em última análise, objetiva o aumento da qualidade da educação? d) os componentes do CEC se percebem ou podem ser



responsabilizados pela melhoria na prestação do serviço de educação naquela unidade de educação?

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.

Em resumo, temos na prática da *accountability* pública as seguintes dimensões: informação, justificação e punição. Segundo Schelder *et al* (1999), essas dimensões aparecem em diferentes graus, variações e ênfases. Não são poucos os casos em que a punição, por exemplo, configura-se como desaprovação pública, não havendo outra punição civil ou jurídica.

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 necessária melhoria da 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 agentes 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 na utilização de exames globais para avaliação das aprendizagens com ranqueamento de escolas e localidades. 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.

Merecem atenção as denúncias de que as respostas oferecidas aos sistemas de educação para solucionar o fracasso das políticas, apontado pelos resultados insatisfatórios nos exames globais, priorizam o interesse de ampliação da atuação de grupos empresariais no setor público ou desencadeiam o excessivo controle burocrático sobre as escolas, o que impediria o exercício da autonomia pedagógica.



RESULTADOS E DISCUSSÃO

No estágio atual de desenvolvimento da tese, estão sendo analisadas as entrevistas realizadas junto aos diretores; os questionários feitos com conselheiros representantes de funcionários, professores e responsáveis; e a documentação referente à prestação de contas das doze escolas estudadas. O próximo passo diz respeito a correlação entre as análises citadas e a contextualização das escolas, bem como com os dados relacionados à aprendizagem dos alunos e ao fluxo escolar. A partir dessa análise e do cruzamento de dados pretendemos responder e validarmos a hipótese da tese.

Temos a intenção de comprovar a hipótese do papel diferenciador da atuação do CEC, como espaços políticos, para o estabelecimento da gestão democrática dos recursos descentralizados do governo federal para a esfera local, com foco no PDDE. Aqui, uma questão merece destaque: havendo funcionamento do CEC que promova uma gestão democrática da escola e o estabelecimento da *accountability* pública, haverá maior eficácia do serviço de educação naquela escola? Se a resposta for sim, que parâmetros poderíamos usar para comprovar essa relação?

Há muitas discussões sobre como a qualidade da educação poderia ser verificada (DOURADO *et al*, 2007; BROOKE e SOARES, 2008; LÜCK, 2012; SORDI e FREITAS, 2013; KARINO e LAROS, 2017) e há muitas críticas aos indicadores do Saeb como incapazes de dar conta da complexidade dos processos de educação. Considerando toda a discussão neste sentido, é interessante que Najjar e Mocazel (2018) tenham constatado uma ausência quase completa de propostas de indicadores alternativos ao Saeb nos planos municipais de educação dos municípios do estado do Rio de Janeiro. A tese em desenvolvimento utilizará dos indicadores relacionados à proficiência dos alunos e ao fluxo escolar das doze escolas, por entendermos que esses indicadores informações de relevância relacionados à qualidade da educação, no entanto, os indicadores do Saeb não terão exclusividade na análise, também adotaremos os dados de proficiência aferidos por uma avaliação desenvolvido pelo município de Niterói, além de dados socioeconômicos da população nos bairros das escolas.

Os Conselhos Escola-Comunidade (CEC) são conselhos obrigatórios em todas as unidades escolares que desejam aderir ao PDDE. Apesar de a formalização do CEC e a adesão ao PDDE, a partir da década de 1990, ser voluntária, há poucas unidades de educação que não se sintam pressionadas a aderir às diferentes ações vinculadas ao programa, diante da disputa por orçamento das diferentes pastas governamentais.



Apesar de todos os presidentes dos CEC apontarem que os conselhos trouxeram a participação como uma mudança positiva para a gestão da escola, entre os conselheiros há grande diversidade sobre a existência da gestão democrática dos recursos.

Outra questão que já foi percebida e precisa ser discutida é a grande diferenciação entre a relação entre diretores e os CEC nas doze escolas, bem como a heterogeneidade no funcionamento dos CEC e nos resultados da gestão dos recursos para o funcionamento das escolas. Percebemos, com clareza, que a atuação dos CEC, bem como os resultados dessas ações, será distinta à medida que se confronta e se soma a uma rede de forças diversas que se articulam no território, no sentido que “espaços sociais diferenciados configuram complexos institucionais diferentes, o que torna o problema da localização um dado fundamental na diferenciação desses complexos” (CASTRO, 2009: 12).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabemos que apenas a institucionalização dos conselhos não garante a gestão da democracia e o controle social sobre os recursos e as políticas públicas, mas entendemos que a existência de espaços para discussão e tomada de decisão, aumenta a possibilidade de aprendizagem política, interferindo na rede de relações (estruturais ou causais), que sustenta o sistema de decisões dos atores envolvidos.

As análises sobre os CEC, como conselhos locais que são espaços com potencial para a aprendizagem política e para o aumento do controle social, representam um interessante campo para estudos empíricos sobre como as relações políticas se dão em uma escala de análise micro e multirregulada, como a escola, principalmente no que se refere às relações políticas que diferem de acordo com os fatores locais.

Entendemos que apenas como espaços políticos, os CEC poderão se configurar como peças essenciais para se alcançar os objetivos de aumentar a democracia, pelo controle social dos recursos públicos; e de aumentar a eficácia dessas políticas, por uma maior *accountability*. Dito em outras palavras, alcançar esses objetivos relacionam-se diretamente à natureza e ao funcionamento dos CEC, mais precisamente, se os conselhos se configuram como espaços políticos ou não. É no sentido de tornar possível essa qualificação que caminham a análise proposta na tese.



REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRUCIO, F. 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. p.77-125.

AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AGNEW, J. **Making political geography**. New York: Oxford Univ. Press, 2002.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 51, 2001, p. 13-34.

AMIN, A.; THRIFT, N. Living in the Global. **Globalization, Institutions and Regional Development in Europe**. 2ª ed., Oxford, 2001.

ARENDT, H. **O que é Política?** 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 11 (31), 1996, p. 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. ISSN: 1138-9788. Vol. XIV, nº 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, p 173-197.

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

BRASIL. **Curso PDDE / Formação pela Escola**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação à Distância, 5ª ed., Brasília: MEC, FNDE, 2013.



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

BUARQUE, C. **A Revolução Republicana na Educação: ensino de qualidade para todos**. São Paulo: Editora Moderna, 2011.

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

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

CASTRO, I. E. O espaço político: limites e possibilidades do conceito. CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. e CORRÊA, R. L. **Olhares Geográficos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2012. p.43-73.

CASTRO, I. E. A Democracia como um Problema para a Geografia: o fundamento territorial da política. CASTRO, I. E.; RODRIGUES, J. N.; RIBEIRO, R. W. **Espaços da Democracia: para agenda da geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2013. p. 23-55.

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

DEMO, P. **Desenvolvimento e Política Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Brasília: Universidade de Brasília, 1978.

DILLINGER, W. Decentralization: politics and public services. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (org). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, pp. 105-122, 1995.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. S. A Qualidade da Educação: conceitos e definições. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep): Brasília, 2007.

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

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.

KARINO, C. A.; LAROS, Jacob Arie. Estudos Brasileiros sobre Eficácia Escolar: uma revisão de literatura. **Revista Examen**, Brasília, v. 1, 96, n. 1, jul. - dez., 2017, p. 95-126.



LÜCK, H. **Perspectivas da Avaliação Institucional da Escola**. Petrópolis: Vozes, 2012.

MELLO, M. A. O Viés Majoritário na Política Comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 22, n 63, p. 11-30, 2007.

NAJJAR, J.; MOCARZEL, M. (Org.) **Políticas e Projetos em Disputa: análise dos Planos Municipais de Educação do estado do Rio de Janeiro**. Curitiba: Appris, 2018.

NORTH, D. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. Cidade do México: FCE. 1993.

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, vol. 13, nº 1, 2005, p. 51-74.

RODRIGUES, J. N. **As Transferências Intergovernamentais de Recursos do FPM e do ICMS como Estratégia de Equilíbrio Socioespacial**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2006.

RODRIGUES, J. N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. In: **GEOUSP – Espaço e Tempo** (On-line), 18 (1), 2014. p. 152-164.

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. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SORDI, M. R. L.; FREITAS, L. C. Responsabilização Participativa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 87-99, jan/jun. disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. In: **Revista de Sociologia Política** (On Line), 2005, nº 24, pp. 105-121.

SOUZA, C. Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil Pós-1988. In: FLEURY, S. (org.) **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2006. p.187-211.

SOUZA, M. J. L. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STORPER, M., LAVINAS, L., MERCADO-CÉLIS, A. Society, Community, and Development: a tale of two regions. In: POLENSKE, K. (Ed.) **Geographies of Innovation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.