

## **Efeitos de legitimação em rede no surgimento de conselhos municipais de educação no estado de São Paulo**

Lívia Martinez Brumatti  
Doutoranda em Controladoria e Contabilidade  
Universidade de São Paulo  
[lmbrumatti@usp.br](mailto:lmbrumatti@usp.br)

André Carlos Busanelli de Aquino  
Professor Associado  
Universidade de São Paulo  
[aaquino@usp.br](mailto:aaquino@usp.br)

### **Resumo**

O artigo traz evidências de que as mudanças nas organizações da administração pública no Brasil acontecem, principalmente, em razão da busca de legitimidade perante órgãos semelhantes ou hierarquicamente superiores. Analisamos dados da criação dos Conselhos Municipais de Educação (CME) em São Paulo e observamos que os municípios que no início do movimento criaram seus conselhos foram motivados pela sua propensão a ações associativas, uma vez que não havia qualquer tipo de pressão institucional para adoção. A partir de 1996, a legislação previa o uso de conselhos municipais para políticas específicas, porém sem uma clara obrigação a esta adoção. Assim, os municípios que adotaram conselhos de educação a partir deste período, teriam tomado esta decisão pela influência de grandes centros urbanos do estado, ou ainda, por busca de recursos e não como forma de garantir participação social nas decisões públicas.

**Palavras-chave:** inovações; setor público; participação; controle social; legitimidade.

### **1. Introdução**

O contexto do setor público brasileiro tem passado por diversas mudanças e inovações (Ventura, 2016). Assim como no âmbito internacional, as reformas “parecem ser uma parte inevitável da paisagem do setor público” (Czarniawska-Joerges, 1989, p. 531). Várias ideologias, conceitos e movimentos têm surgido neste cenário, tais como: utilização de tecnologia de informação e comunicação; busca de eficiência; avaliação de desempenho, políticas e tomadas de decisão; relações intergovernamentais; participação social, coprodução, controle social, transparência, democracia, *accountability*, entre outros.

Em relação ao tema da democracia, há um intenso debate político marcado por questionamentos sobre a representatividade das instituições (Ventura, 2016). A fragilidade da democracia já vivenciada na ditadura, ganhou fôlego com a Constituição de 1988 ao prever prerrogativas de participação social e *accountability*. No entanto, parece que mesmo depois de quase 30 anos da Constituição de 1988, ainda não há uma satisfação dos brasileiros quanto à representatividade e à democracia do país (Azevedo, 2015).

Parte desse aumento de participação viria com os conselhos municipais, como uma “estrutura inovadora” que viabilizaria a participação social. Na década de 1990, diversas Leis Complementares foram instituídas para a criação de conselhos que integrassem representantes da sociedade civil e dos governos para definir políticas setoriais, tais como na área de Saúde (Brasil, 1990), da Educação (Brasil, 1996a e 1996b), da Assistência Social (Brasil, 1993).

Favorecendo, assim, a formação de instâncias responsáveis pelas decisões sobre as grandes áreas temáticas que anteriormente eram de responsabilidade da esfera federal (Côrtes, 2005).

Apesar do surgimento de diversos conselhos municipais no Brasil a partir da década de 1990 (Munic/IBGE, 2014), se questiona a real efetividade desses conselhos como instrumento de participação social (controle social) (Pires et al., 2011; Almeida et al., 2016). Os conselhos ainda não têm uma participação efetiva<sup>1</sup> (Comerlatto et al., 2007; Dombrowski, 2008; Gaedtke e Grisotti, 2011; Bronstein et al., 2017). Em municípios “sem tradição organizativo-associativa” os conselhos teriam apenas um papel formal (Gohn, 2000, p. 179).

A lógica de funcionamento dos conselhos está muito relacionada à maneira pela qual estes foram criados, gerando um efeito de *imprinting* e *path-dependence* (Scott, 2014). Neste sentido, é importante questionar: “O que levou os municípios a criarem este órgão (Conselho Municipal) dentro de sua estrutura organizacional formal? Foi a busca de participação efetiva e, portanto, criou-se a estrutura independentemente da existência de legislações ou qualquer mecanismo de *coerção*? Ou foi a busca de legitimidade perante algum órgão com poder coercitivo ou um órgão semelhante com poder político e econômico?”.

Argumenta-se neste trabalho que o principal motivo, atualmente, para criação de Conselhos Municipais de educação no Brasil é a busca de legitimidade coercitiva (DiMaggio e Powell, 1983) perante órgãos superiores e reguladores (como ministérios) ou a seus pares (legitimidade mimética<sup>2</sup>) e não em busca da participação social (proposta inicial da democracia representativa)<sup>3</sup>. Além disso, este trabalho assume como pressuposto a existência uma rede urbana complexa e difusa no território brasileiro que afeta o processo de tomada de decisão dos líderes dos governos municipais (Regic, 2007, 2014). Isto é, os municípios estão organizados de acordo com uma hierarquia urbana, na qual alguns municípios têm maior poder político e econômico e, esta estrutura (rede urbana) influencia o momento e a forma como uma informação/ inovação se difunde e chega aos municípios.

A principal contribuição teórica deste artigo é a junção da teoria de difusão em redes com a proposição de busca de participação efetiva (inicialmente) e legitimidade (posteriormente), sendo esta última a principal fonte de surgimento de conselhos na estrutura organizacional da administração pública no Brasil contemporâneo. Evidenciando assim, que conselhos municipais são, muitas vezes, uma “tecnologia ultrapassada” na legitimação de políticas e programas públicos no país.

## 2. Difusão de Inovações em Redes

Inovação e mudança têm sido dois eventos muito recorrentes nas organizações. De acordo com Alsharari et al. (2015), as mudanças ocorrem, pois, as organizações se interrelacionam com um ambiente socioeconômico e político e, portanto, influenciam e são influenciadas por seus condicionantes, como o desenvolvimento de tecnologias, aumento de competitividade, busca por eficiência, entre outros. A partir de uma inovação identificada, é possível e provável que haja um processo de difusão da mesma, no qual indivíduos ou organizações adotarão ou não a novidade (Rogers, 2003). Sendo que as inovações podem ocorrer em produtos, processos, relações, estruturas, entre outros.

As mudanças ocorrem por busca não de eficiência, mas por busca de legitimidade (DiMaggio e Powell, 1983; Tolbert e Zucker, 1983; Meyer e Rowan, 1991). Assim, é possível utilizar tanto o racional econômico de busca por eficiência quando de legitimidade para justificar mudanças em estruturas organizacionais (Tolbert e Zucker, 1983). As primeiras organizações a adotarem as inovações em um campo (*early adopters*<sup>4</sup>) buscam a solução de problemas específicos da estrutura, enquanto que aqueles que adotam posteriormente (*later adopters* ou *laggards*) o fazem por busca de legitimidade. De fato, outros estudos já validaram

a utilização das duas teorias em diversos contextos organizacionais (Sherer e Lee, 2002; Huisman e Beerkens, 2015).

O processo de tomada de decisão em relação à adoção de uma inovação sucede um processo de difusão<sup>5</sup>. Em outras palavras, pode-se dizer que, para que um indivíduo tome a decisão em adotar uma inovação, esta precisa, primeiramente, chegar até ele. As decisões de adoção de uma inovação que os indivíduos tomam ocorrem através de redes interpessoais. Gibbons (2004). Tais inovações acontecem e se difundem em um conjunto de relações entre indivíduos/atores (*social network*) de um determinado contexto que vão informar/comunicar (proponentes da inovação) e aqueles que vão receber a informação (potencial unidade adotante). E são essas relações que propiciarão o caminho da difusão da inovação nas organizações. Em O’Toole (1997a, p. 115), as redes são “configurações institucionais cruciais para a implementação de inovações públicas”.

Aqui, chama-se a atenção para os aspectos estruturais das redes das administrações públicas municipais. Estas organizações apresentam um contexto institucional que influencia a ação dos agentes dentro de suas estruturas burocráticas. Estas burocracias operam, normalmente, seguindo uma hierarquia que gera os nós de uma estrutura de rede, os quais, por sua vez, trazem implicações para a atuação dos administradores em questões centrais como a democracia participativa e *accountability* (O’Toole, 1997b).

Quanto a este aspecto, deve-se considerar que a existência de estruturas de redes muito complexas dentro e entre as administrações públicas municipais pode “intimidar os indivíduos e inibir a deliberação”. Nesse ambiente, “é provável que os administradores estejam limitados na criação de espaço público e atenção, onde muitas ordens operam simultaneamente. Encorajar o envolvimento genuinamente cívico nessas configurações não é provável que seja uma tarefa fácil.” (O’Toole, 1997b, p. 453).

Desta forma, questiona-se, por qual motivo as administrações públicas municipais criam órgãos de gestão de políticas públicas, se essa ação tende a aumentar a complexidade da estrutura organizacional? Seria a busca de aumento da eficiência da gestão no setor público, viabilizado pela maior participação da sociedade no processo decisório? Ou seria apenas a normatização de um órgão cobrado institucionalmente? Pretende-se, com este trabalho, gerar respostas para estes questionamentos (embora sem a presunção de que sejam verdades absolutas), a partir da criação de conselhos municipais de educação na realidade dos municípios paulistas.

### **3. Conselhos Municipais de Educação no estado de São Paulo**

A formação de Conselhos Municipais como órgãos deliberativos com participação da sociedade é algo relativamente recente no contexto brasileiro. Foi a partir da Constituição de 1988 que essas organizações passaram a ser concebidas com este viés. A partir deste momento, a participação pública no processo decisório dos governos locais passou a ser entendida como necessária ao processo de fortalecimento da democracia no país (Santos, 2014).

Com o processo de descentralização administrativa, também previsto na Constituição, os municípios passaram a ter maior autonomia na estruturação e decisão sobre as grandes temáticas, como saúde e educação (Andrade, 2007). Reforçando, assim, a necessidade de criação de estruturas e órgãos municipais para gerenciamento das novas responsabilidades. Anteriormente, já era possível observar a criação de conselhos no Brasil. Os conselhos de educação foram um dos primeiros casos. No início do século XX surgiram o Conselho Superior de Ensino (1911)<sup>6</sup> e o Conselho Nacional do Ensino (1925) que passou por uma reforma em 1931, alterando o nome para Conselho Nacional de Educação (CNE). No entanto, estas organizações eram criadas como órgãos normativos do governo, com competências e

atribuições de natureza administrativa, em primeiro momento, agregando competências técnicas e normativas em segundo momento (Teixeira, 2004).

Na década de 1960, foi instituído o Conselho Federal de Educação (CFE)<sup>7</sup> e, também, os Conselhos Estaduais de Educação (CEE). Estes órgãos herdaram e reforçaram as características administrativas, técnicas e normativas dos conselhos anteriores, e incorporaram o caráter deliberativo com a nova legislação (Teixeira, 2004).

A partir de 1988, o cenário dos conselhos começou a mudar. A Constituição Federal previa que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, art. 205). Além disso, o artigo 206, em seu 6º parágrafo, diz que o ensino deve seguir o princípio de gestão democrática. Houve, ainda, nesta legislação, o estabelecimento dos municípios como entes federativos autônomos, os quais passaram a ser responsáveis prioritariamente pelo ensino fundamental e pré-escolar. A Constituição, portanto, embora não deixe explícita a necessidade de criação de conselhos municipais, estabelece a necessidade de uma gestão democrática com participação da sociedade.

Posterior a este momento, outras legislações e programas também foram essenciais no processo de construção da participação social através de CMEs. A Lei 9.394 de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases - LDB) define como um dos princípios das normas de gestão democrática a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996b, art. 14), reforçando o papel dos municípios. Neste mesmo ano, a Lei 9.424 estabelecia normas para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e definia que a transferência e aplicação dos recursos do Fundo seriam exercidos por Conselhos das três esferas da administração pública, sendo que foi dado o prazo de cento e oitenta dias para instituição dos conselhos a partir da data da Lei. Essa legislação durou até o ano de 2006. A partir de 2007 passou a vigorar a Lei 11.494 de 2007 que fundamentava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o qual instituiu a formação de Conselhos Municipais para o fundo, estimulando, também a formação dos CMEs.

Outro programa importante na área da educação foi o Programa de Municipalização da Merenda Escolar, em 1994. A Lei 8.913 de 1994 instituiu o processo de descentralização dos recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, com a celebração de convênios com os municípios e com secretarias de educação dos estados, no qual delegou-se competência para atendimento aos alunos das redes municipais. Em 1998, houve a consolidação da descentralização com a Medida Provisória 1.784, sob a qual a transferência passou a ser automática, sem a celebração de convênios (aumentando a agilidade do processo). Sendo que em junho de 2000, a Medida Provisória 1979-19 passa a obrigar a constituição de Conselho de Alimentação Escolar (CAE), um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a gestão dos recursos destinados à alimentação escolar.

Deve-se destacar ainda o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho, que teve início no ano de 2003 e tinha por objetivo contribuir para a efetivação da participação social no processo de gestão da educação.

Além das legislações e dos programas de âmbito nacional, houve também grande mobilização dos estados no processo de criação dos conselhos municipais. O estado de São Paulo foi um dos primeiros estados a estabelecer legislação<sup>8</sup> própria para regulação da criação, composição, atribuições e funcionamento de Conselhos Municipais e Regionais de Educação).

No entanto, apesar da grande quantidade de legislações que estimulou o processo de criação dos conselhos e de ter surgido, de fato, 634 conselhos municipais de educação neste período, existe todo um aspecto cultural de desconfiança do funcionamento destes conforme os princípios de participação popular democrática (Santos, 2014), tendo em vista a herança

histórica de práticas de clientelismo, patrimonialismo, coronelismo, entre outras, que permanecem no contexto institucional da administração pública brasileira (Azevedo, 2011).

Assim, abrir a participação da administração do executivo, sobretudo em áreas com orçamento mais expressivo (como saúde e educação) não é uma ação natural, segundo a lógica institucionalizada dos municípios. É neste sentido que se propõe, neste trabalho, que a criação de conselhos municipais, na estrutura da administração pública atual, ocorre como um processo de legitimação dos governantes locais à órgãos superiores ou a seus semelhantes.

#### 4. Método

A proposição do trabalho é a de que relações em redes nas administrações públicas municipais levam (difundem) contexto institucional e, também, inovações, causando, entre outros resultados, o efeito de criação de conselhos nos municípios por busca de legitimidade. Para verificar estatisticamente esta ideia, foi elaborado um modelo de regressão para dados de sobrevivência a partir do modelo de riscos proporcionais de Cox. Este modelo é muito utilizado para estudar “como se comporta a probabilidade de ocorrência de determinado evento após certo tempo de monitoramento, em função de uma ou mais variáveis preditoras” (Fávero, 2015, p. 327).

O modelo de análise de sobrevivência de Cox é definido por:

$$\lambda(t|x) = \lambda_0(t) e^{(x_1\beta_1 + x_2\beta_2 + \dots + x_p\beta_p)}$$

Onde,  $\lambda(t|x)$  é a função da taxa de risco de ocorrência do evento (*hazard ratio* de ocorrência da adoção);  $\lambda_0(t)$  representa o risco basal (*baseline hazard*) para um tempo de monitoramento  $t$  e uma determinada observação  $i$ , quando todas as variáveis explicativas forem iguais a zero; cada  $e^{\beta_j}$  simboliza um incremento na taxa de risco de ocorrência da inovação, em relação à taxa de risco basal, quando a respectiva variável  $X_j$  aumenta em uma unidade, mantendo as demais condições constantes.

Para a estimação do modelo de adoção dos conselhos municipais de educação no estado de São Paulo, seleciona-se uma amostra de municípios que serão monitorados por um período de tempo não necessariamente igual e, ao final do período, serão observadas se houve a ocorrência do evento de interesse (criação dos conselhos) ou não (dado censurado), sendo que este monitoramento será controlado por variáveis exógenas. Deve-se mencionar que a variável dependente (criação dos conselhos) foi obtida na pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros” do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2014.

A duração do período de monitoramento vai variar aleatoriamente entre os municípios na rede de influências urbana identificada no estudo do IBGE, denominado Regiões de Influência das Cidades - REGIC (1993, 2007, 2014).

O entendimento do contexto das legislações que abarcam os CMEs permite a divisão de três momentos distintos no processo de adoção da “inovação”. No período de 1988 (da promulgação da Constituição) até o ano de 1996 (ano de publicação da LDB), poucos eram os mecanismos de coerção para os municípios adotarem conselhos na área da educação.

*H1: No período de 1988 a 1996, a criação dos conselhos ocorria como busca de participação dos cidadãos nas decisões da gestão pública (controle social).*

Argumenta-se aqui, que as principais variáveis explicativas de adoção de CMEs nos municípios, se dava por características organizativo-associativas<sup>10</sup> que os mesmos apresentavam. Podendo ser características socioeconômicas e/ou políticas. Assim, para este primeiro momento, estariam os municípios *early adopters*, que estariam em busca de eficiência da gestão pública democrática, com uma participação social efetiva.

Em um segundo momento, após a promulgação da LDB (1996) e da lei de criação do FUNDEF, tem-se o início de um processo de *coerção* para a criação dos conselhos. Aqui, espera-se observar um processo gradual mais intenso de adoção dos CMEs pelos municípios, promovida pela difusão da informação em rede.

*H2: No período de 1997 a 2006, os municípios (late adopters) recebem a informação através de redes, e criam conselhos por busca de legitimidade mimética.*

A legitimidade mimética é defendida aqui, pois acredita-se que muitos municípios adotaram CMEs neste momento, por se encontrarem uma situação de incerteza quanto à necessidade ou não de adoção (tendo em vista que a LDB não obriga a criação e nem vincula recursos à adoção de CMEs) e, portanto, sofreram influência de outros municípios que já haviam adotado a inovação.

Ainda, em um terceiro momento, com a instituição do FUNDEB, em 2007, que vincula a criação de um conselho municipal para o fundo para recebimento dos recursos financeiros, acredita-se haver um intenso movimento para formação destes e, conseqüentemente, estimular a criação dos CMEs como órgão de apoio e consolidação dos conselhos de fundos.

*H3: No período de 2007 até atualmente, os municípios (laggards adopters) buscam a constituição dos CMEs em razão da busca de legitimidade coercitiva, que tem vinculação com o recebimento de recursos financeiros.*

Pretende-se, assim, evidenciar o processo de difusão em redes de uma “inovação” que é utilizada, atualmente, para legitimar processos de controle social, que na maior parte não são efetivos.

#### **4.1. Amostra e Variáveis**

Para a realização do modelo estatístico de regressão em análises de sobrevivência de Cox, foram selecionados os municípios do estado de São Paulo. A decisão de utilização de apenas um estado da federação foi feita, tendo em vista a dificuldade de acesso a base de dados de municípios no país como um todo. Este estado foi escolhido, pois foi possível coletar informações mais concisas em um grande intervalo de tempo.

Embora o estudo pretendesse fazer análises temporais maiores, foi possível identificar apenas informações do período de 1991 a 2010 (anos de realização de levantamento censitário do IBGE). É importante destacar que os municípios foram divididos aleatoriamente em três grupos, para possibilitar a análise em três períodos (1991-1996; 1997-2006; 2007-2010). A justificativa para os três períodos foi mencionada anteriormente. Obteve-se cerca de 32 municípios por ano de análise, sendo cada período composto, respectivamente, por 197, 320 e 128 observações (FIGURA 1).

**Figura 1. Distribuição de frequências da variável status para os três períodos analisados.**

(1991 - 1996)			
status	Freq.	Percent	Cum.
0	196	99.49	99.49
1	1	0.51	100.00
Total	197	100.00	

(1997 - 2006)			
status	Freq.	Percent	Cum.
0	304	95.00	95.00
1	16	5.00	100.00
Total	320	100.00	

(2007 - 2010)			
status	Freq.	Percent	Cum.
0	124	96.88	96.88
1	4	3.13	100.00
Total	128	100.00	

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na coluna “status” da Figura 1, o valor zero é o dado censurado e um o evento (adoção de CME). Sendo possível observar que mais de 90% nas três situações sofreram censura quando dos respectivos monitoramentos.

A variável “status” é a variável dependente. As duas principais variáveis explicativas utilizadas foram a “intensidade da rede” ( $x_1$ ) e “conselho precursor” ( $x_2$ ). Isto é, para captar um efeito de rede entre os municípios, foi feita uma somatória das forças de todas as relações que um município  $j$  (que implantou o conselho no ano  $t$ ) possui com  $n$  municípios associados a ele, multiplicadas pela presença ou não de conselho em  $t-1$ . As ligações entre os municípios foram identificadas no estudo REGIC (IBGE), através dos fluxos de gestão pública. A força final dos municípios representa a “intensidade da rede” ( $x_1$ ) de influência regional.

A segunda variável explicativa, “conselho precursor” ( $x_2$ ), representa a quantidade de conselhos municipais já existentes no município anteriormente à adoção dos CME. Isto é, busca-se evidenciar que a existência de outros conselhos municipais, em outras temáticas, pode afetar a adoção de CMEs no município.

As variáveis de controle foram selecionadas a partir de três grandes temáticas: tamanho populacional, condição econômica e social do município e organização e momento político. Para controlar o tamanho populacional, foi utilizado o log da população do município. Em relação à condição econômica e social, foram coletados dados do Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHm) e o Índice de Gini. No entanto, deve-se mencionar que a divulgação das informações desses índices é decenal. Apesar disso, é possível assumir certa estabilidade nos dados, sendo que foram realizadas interpolações entre os anos, para se obter valores anualmente. Ainda, para controlar as condições de organização e momento político, foram identificados os partidos políticos de cada prefeito no momento em que o município foi monitorado e, também, a porcentagem de filiados a algum partido em relação a população total do município.

O modelo adotado é o seguinte:

$$\lambda(t) = \lambda_{0i}(t) e^{(\beta_1 \cdot rede_i + \beta_2 \cdot precursor_i + \beta_3 \cdot \log\_pop_i + \beta_4 \cdot idhm_i + \beta_5 \cdot gini_i + \beta_6 \cdot partido_i + \beta_7 \cdot filiados_i)}$$

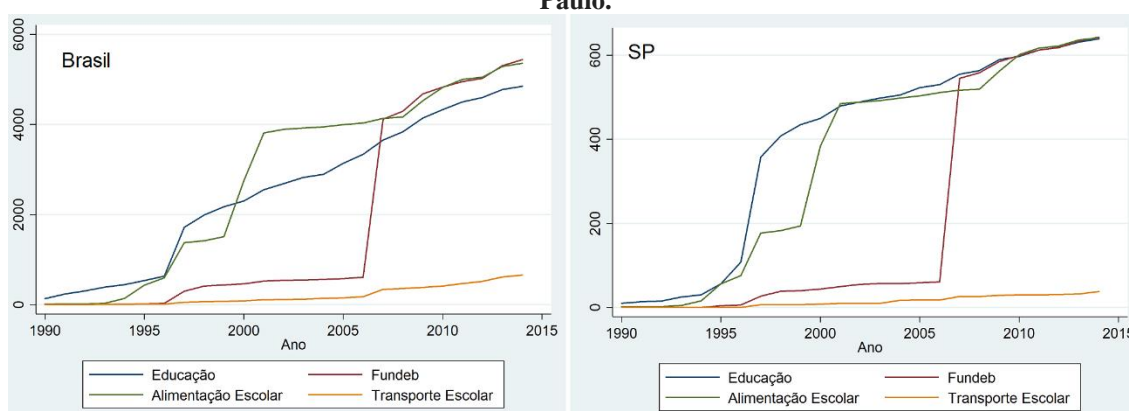
Sendo que para cada período em análise, serão estimados valores para os  $\beta$  e, conseqüentemente, um modelo diferente.

## 5. Resultados

A temática da educação envolve diversos outros subtemas como a alimentação escolar, o transporte e os recursos financeiros para efetivação de políticas públicas educacionais. Cada um desses subtemas tem, atualmente, legislação própria reguladora, sendo que todos os casos indicam a necessidade de conselhos municipais como órgão deliberativo e de participação social no processo de tomada de decisão. Além disso, cada um dos subtemas também afeta o surgimento de CMEs no município. Entende-se que os CMEs devem ter representantes em cada um dos conselhos dos subtemas.

A evolução do processo de adoção de CMEs e dos outros subconselhos no Brasil e no estado de São Paulo pode ser verificada no Gráfico 1.

**Gráfico 1. Evolução da criação de conselhos municipais da área da educação no Brasil e no estado de São Paulo.**



Fonte: MUNIC (2014).

A criação de conselhos nos subtemas de fundos financeiros e alimentação escolar teve uma curva muito mais acentuada do que a curva dos CMEs no Brasil como um todo. Isto pode se explicar pela associação a recursos financeiros em ambos os casos. Já a criação de CMEs no estado de São Paulo ocorre de forma mais rápida e anterior aos do Brasil como um todo. Embora, de maneira geral, as legislações que garantem *coerção* sejam as mesmas em todo território nacional, o movimento acontece antes no estado de São Paulo, quando comparado a outros estados mais distantes do Brasil. Apesar desta afirmação, assume-se que os movimentos e motivações de *early adopters*, *late adopters* e *laggard adopters* são similares em todo Brasil, embora possam acontecer em períodos um pouco diferentes.

### 5.1. Early Adopters: busca de participação social - 1991 a 1996 (SP)

A estimação do modelo de análise de sobrevivência para os conselhos municipais de educação, no período de 1991 a 1996, pode ser observada na Figura 2. De maneira geral, o modelo confirma a primeira hipótese de que, em um período em que não há *coerção* para adoção da inovação, os municípios que a adotam, denominados aqui como *early adopters*, possuem características organizativo-associativas.

A significância estatística das variáveis “conselho\_precursor”, “log\_população”, “IDHm” e “partido” indica que, no momento inicial de composição de conselhos com membros da sociedade civil, os municípios que adotavam os CMEs eram aqueles que já tinham alguma forma de conselho no município, embora com outra temática. Também, os municípios que adotavam eram de grande porte e com IDHm maior, representando pontos centrais na rede urbana paulista. Ainda, o ideal político do governante local à época era fator relevante para a adoção de CMEs nos municípios. Quanto a este último aspecto, Ottman (2006) afirma que os



líderes com viés político de “esquerda” tinham maior propensão à criação de estruturas que permitissem participação social.

**Figura 2. Modelo de riscos proporcionais de Cox para o período de 1991 a 1996.**

```

failure _d: 1 (meaning all fail)
analysis time _t: tempo_monit

Iteration 0: log likelihood = -559.73664
Iteration 1: log likelihood = -539.12842
Iteration 2: log likelihood = -538.93127
Iteration 3: log likelihood = -538.93124
Refining estimates:
Iteration 0: log likelihood = -538.93124

Cox regression -- Breslow method for ties

No. of subjects =          133          Number of obs =          133
No. of failures =          133
Time at risk   =          489

Log likelihood = -538.93124          LR chi2(7) =          41.61
                                      Prob > chi2 =          0.0000

```

_t	Haz. Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
rede_mun	.9573744	.0514829	-0.81	0.418	.8616053 1.063788
cons_precur	.799983	.0693793	-2.57	0.010	.6749311 .9482047
log_pop	1.542263	.2535529	2.64	0.008	1.117425 2.128622
idhm	.0002933	.0004756	-5.02	0.000	.0000122 .0070389
gini	.0845915	.1422219	-1.47	0.142	.0031349 2.282617
partido	.980875	.0069972	-2.71	0.007	.9672561 .9946856
porc_filiados	.9192498	3.389242	-0.02	0.982	.0006685 1264.106

Fonte: elaborada pelos autores.

A falta de significância estatística da variável “rede\_municípios” reforça a assertiva da primeira hipótese. Isto é, embora municípios com características organizativas possam influenciar ou sofrer influência de outros, é a sua característica, seu histórico e contexto que mais norteiam decisões de criação de uma nova estrutura em um ambiente já complexo, uma vez que não há obrigação alguma para o gestor adotar esta inovação.

Assim, de acordo com o *output* da Figura 2, o modelo de riscos proporcionais de Cox, neste período, para a adoção de CMEs seria:

$$\lambda(t) = \lambda_{0i}(t) e^{(0,9573 \cdot \text{rede}_i + 0,7999 \cdot \text{precursor}_i + 1,5422 \cdot \text{log\_pop}_i + 0,0002 \cdot \text{idhm}_i + 0,0845 \cdot \text{gini}_i + 0,9808 \cdot \text{partido}_i + 0,9192 \cdot \text{filiados}_i)}$$

Sendo que, mantidas todas as outras condições constantes, a taxa de risco de um município criar o CME é, em média, multiplicada por um fator de 0,7999 quando se aumenta a quantidade de outros conselhos no município, por exemplo.

## 5.2. Late Adopters: busca de legitimidade - 1997 a 2006 (SP)

Neste segundo momento, o cenário muda e as motivações dos gestores públicos também. A criação da LDB e do FUNDEF se tornaram dois grandes marcos, em 1996, de estímulo à criação dos CMEs. A partir deste momento, embora se promova, nos textos das legislações mencionadas, a participação da sociedade como um dos principais aspectos dos CMEs, muitos surgiram apenas para satisfação da lei (GOHN, 2000; SANTOS, 2014).

Essa alteração também pode ser observada com base em dados estatísticos. De acordo com a Figura 3, a variável “redes\_municípios” tem alta significância. Isto indica, a grande influência que a rede existente entre os municípios afeta a adoção de conselhos neste momento.

**Figura 3. Modelo de riscos proporcionais de Cox para o período de 1997 a 2006.**

```

failure _d: 1 (meaning all fail)
analysis time _t: tempo_monit

Iteration 0: log likelihood = -1568.8524
Iteration 1: log likelihood = -1496.6296
Iteration 2: log likelihood = -1493.6291
Iteration 3: log likelihood = -1493.6249
Iteration 4: log likelihood = -1493.6249
Refining estimates:
Iteration 0: log likelihood = -1493.6249

Cox regression -- Breslow method for ties

No. of subjects =          316          Number of obs   =          316
No. of failures =          316
Time at risk   =          1749

Log likelihood = -1493.6249          LR chi2(7)       =          150.45
                                          Prob > chi2    =          0.0000

```

_t	Haz. Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
rede_mun	.9214388	.021527	-3.50	0.000	.8801982 .9646118
cons_precur	.9993088	.0341649	-0.02	0.984	.9345411 1.068565
log_pop	1.434136	.2015211	2.57	0.010	1.088884 1.888856
idhm	8.71e-07	1.24e-06	-9.77	0.000	5.30e-08 .0000143
gini	109.4544	121.5581	4.23	0.000	12.41378 965.078
partido	.9994974	.0040935	-0.12	0.902	.9915064 1.007553
porc_filiados	.0001941	.0004873	-3.40	0.001	1.42e-06 .0265961

Fonte: elaborada pelos autores.

É importante mencionar que o tamanho da população, assim como os aspectos econômicos (captados aqui pelo IDHM e pelo Índice de Gini) também estão vinculados à estrutura das redes. Os maiores centros urbanos do estado de São Paulo, concentram, normalmente, a maior parte da riqueza do país e, conseqüentemente, o maior nível de desigualdade de renda. Sendo que a criação de CMEs, nesses municípios, afeta, sobremaneira, os demais municípios sob a sua região de influência.

O município de São Paulo, por exemplo, teve grande influência no processo de difusão dos CMEs. Neste município, o CME foi criado em 1988, sendo que, por ser uma metrópole que transborda fronteiras nacionais, e tem grande influência política e econômica no país como um todo, a efetividade ou não de suas experiências com o CME pode afetar, diretamente, cerca de 318 municípios do estado de São Paulo.

A porcentagem de número de filiados a algum partido político, também passa a ser um fator determinante na taxa de risco de ocorrência do evento (Figura 3). A quantidade de indivíduos filiados a algum partido também é maior na metrópole e em outros grandes centros.

O modelo estimado para este período é:

$$\lambda(t) = \lambda_{0i}(t) e^{(0,9214 \cdot \text{rede}_i + 0,9993 \cdot \text{precursor}_i + 1,4341 \cdot \text{log\_pop}_i + 0,0008 \cdot \text{idhm}_i + 109,4 \cdot \text{gini}_i + 0,9994 \cdot \text{partido}_i + 0,0001 \cdot \text{filiados}_i)}$$

Com as evidências dos dados estatísticos, pode-se afirmar, agora, que a principal motivação para criação dos CMEs, nos diversos municípios paulistas, é a busca de legitimidade, principalmente, por influência das experiências de outros municípios, que dão suporte ao momento de incerteza de municípios que estão em uma posição hierárquica menor da rede urbana.

Corroborar-se, desta forma, com a segunda hipótese assumida no estudo, ou seja, os municípios considerados “late adopters” recebem informações através de redes, e criam conselhos, embora não exclusivamente, por busca de legitimidade mimética.

### 5.3. Laggard Adopters: busca de legitimidade ou de recursos? - 2007 a 2010 (SP)

Esta última categoria de adotantes está sob grande influência da legislação do FUNDEB. Este fundo, articulado em 2007, é a principal fonte de recursos financeiros transferidos pela esfera federal para a área da educação. No texto desta legislação está evidenciada a necessidade de criação de um conselho municipal especificamente para o fundo. No entanto, é possível verificar a influência desta legislação na formação de CMEs nos municípios que ainda não haviam criado um órgão deliberativo na elaboração de políticas públicas educacionais no âmbito municipal.

No ano de 2007 já existiam 555 CMEs, 545 Conselhos do FUNDEB, 517 Conselhos da Alimentação Escolar (CAE) e apenas 26 Conselhos de Transporte Escolar. Para estes últimos, não há obrigatoriedade de formação de conselhos e, também, não existem recursos financeiros federais vinculados a sua formação. Em muitos casos, a pasta do Transporte Escolar é discutida e deliberada no próprio CME. No ano de 2014, apenas seis municípios do estado de São Paulo ainda não tinham constituído seu CME. Isto pode ser uma forma de rejeição à estrutura proposta, pela identificação da não efetividade dos mesmos, nos diversos municípios, ou pode ser um atraso mesmo de chegada da informação.

Essas evidências validam a afirmação da terceira hipótese, na qual os últimos municípios adotantes (*laggard adopters*) constituem seus CMEs em busca de legitimidade coercitiva, que tem vinculação com o recebimento de recursos financeiros, consolidando-se assim, apenas como órgãos jurídicos-formais.

Ao observar os dados estatísticos do modelo de riscos proporcionais de Cox para este período, é possível dizer que as variáveis analisadas já não são tão preditoras da taxa de risco de ocorrência da adoção (Figura 4).

O modelo estimado para este período é representado por:

$$\lambda(t) = \lambda_{0i}(t) e^{(0,9149 \cdot \text{rede}_i + 1,1012 \cdot \text{precursor}_i + 1,6413 \cdot \log\_pop_i + 0,0034 \cdot \text{idhm}_i + 5,75 \cdot \text{gini}_i + 0,9986 \cdot \text{partido}_i + 41,103 \cdot \text{filiados}_i)}$$

Deve-se mencionar que foram realizados testes de verificação da proporcionalidade nos três modelos de estimação elaborados, os quais estão no Apêndice 1.

**Figura 4. Modelo de riscos proporcionais de Cox para o período de 2007 a 2010.**

```

failure_d: 1 (meaning all fail)
analysis time _t: tempo_monit

Iteration 0: log likelihood = -545.31192
Iteration 1: log likelihood = -538.52858
Iteration 2: log likelihood = -538.26042
Iteration 3: log likelihood = -538.25936
Iteration 4: log likelihood = -538.25936
Refining estimates:
Iteration 0: log likelihood = -538.25936

Cox regression -- Breslow method for ties

No. of subjects =          128          Number of obs   =          128
No. of failures =          128
Time at risk   =          320

Log likelihood = -538.25936          LR chi2(7)      =          14.11
                                          Prob > chi2    =          0.0493

```

_t	Haz. Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
rede_mun	.9149915	.0436381	-1.86	0.062	.8333382 1.004645
cons_precur	1.101228	.05734	1.85	0.064	.9943877 1.219547
log_pop	1.641302	.4931608	1.65	0.099	.910812 2.957661
idhm	.0034951	.0121149	-1.63	0.103	3.92e-06 3.118616
gini	5.750465	11.88923	0.85	0.398	.0999591 330.8137
partido	.9986381	.0066617	-0.20	0.838	.9856663 1.01178
porc_filiados	41.10375	119.461	1.28	0.201	.1380414 12239.21

Fonte: elaborada pelos autores.

Apesar de as variáveis “rede\_municípios”, “cons\_precur” e “log\_população” terem relevância a um nível de significância de 10%, as demais variáveis não devem ser utilizadas para explicar a taxa de risco de criação de conselhos para este período, pois não têm significância (Figura 4). De fato, neste período, ainda existe a influência da rede de municípios na adoção de CME no território paulista. Mas a criação de Conselhos Municipais de Educação, 30 anos após a Constituição Federal, com diversas outras legislações reforçando a necessidade dos conselhos, e ainda, em um ambiente de “crise da democracia”, como evidenciado por Ventura (2016), não parece favorecer uma composição paritária e efetiva da sociedade.

## 6. Considerações Finais

A análise dos dados estatísticos dos Conselhos Municipais de Educação, no estado de São Paulo, evidenciou dois grandes momentos no processo de difusão destas estruturas: um inicial, em que municípios buscavam, ao menos no período analisado, a efetividade destas estruturas, com viés de participação social; e, um segundo momento, no qual alguns municípios buscaram se legitimar perante legislações nacionais, e outros, perante seus similares. Sendo que a busca da legitimidade se mantém na contemporaneidade, embora haja grande influência, também, da obtenção de recursos através dos conselhos.

Pode-se afirmar, portanto, de maneira geral, que a maioria dos municípios paulistas possuem apenas uma estrutura formal de CMEs, embora não sejam efetivos. Apesar dos dados estatísticos trazerem essa evidência, esta é uma afirmativa que merece estudos futuros, para comprovação *in loco* e validação da evidência.

Embora o estudo tenha sido realizado apenas no estado de São Paulo, acredita-se que este movimento é muito semelhante nos demais estados brasileiros, sendo importante a realização de análises nestes outros territórios.

Tendo em vista, ainda, a inefetividade dos conselhos, questiona-se se não teriam outros mecanismos ou tecnologias que permitam a participação da sociedade no processo de decisão pública, que garantam sua efetividade, e permitam o aumento de transparência e *accountability*. Questão esta, que também abre espaço para pesquisas futuras.

## Referências

- Almeida, C.; Carlos, E.; Da Silva, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 2, ago., 2016.
- Alsharari, N. M.; Dixon, R.; Youssef, M. A. E. Management accounting change: critical review and a new contextual framework. *Journal of Accounting & Organizational Change*, v. 11, n. 4, p.476-502, 2015.
- Azevedo, J. M. L. A colaboração da união e os mecanismos de gestão democrática da educação em municípios do Nordeste. In: Gouveia, A. B. Pinto, J. M. R e Corbucci, P. R (Orgs.) *Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil*. IPEA, Brasília, 2011.
- Azevedo, D. A. 27 anos de novos recursos participativos na democracia brasileira (1988-2015): um panorama a partir dos conselhos municipais. *Revista Espaço Aberto*, PPGG – UFRJ, v. 5, n. 1, p.163-180, 2015.
- Brasil. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. Diário da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 out. 1988
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 8.142*, - 28 dez. 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 1990. Seção 1.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 8.742*, - 7 dez. 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 7 dez. 1993.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 9.424*, - 24 dez. 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 dez. 1996a.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 9.394* - 20 dez. 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996b.
- Bronstein, M. M.; Fontes Filho, J. R.; Pimenta, G. A. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. *Revista Interações*, Campo Grande, v. 18, n. 1, p.89-102, jan./mar. 2017.
- Comerlato, D.; Colliselli, L.; Kleba, M. E.; Matiello, A.; Renk, E. C. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: dialogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p.265-271, jul./dez. 2007.
- Côrtes, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar*, Editora UFPR, Curitiba, n. 25, p.143-174, 2005.
- Czarniawska-Joerges, B. The wonderland of Public Administration Reforms. *Organization Studies*, vol. 10, n. 4, p.531-548, 1989.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, vol. 48, 1983, pp.147-160.

- Dombrowski, O. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n.30, p.269-281, jun. 2008.
- Fávero, L.P. *Análise de dados*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- Gaedtke, K. M.; Grisotti, M. Os conselhos municipais de saúde: uma revisão da literatura sobre seus limites e potencialidades. *Revista Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 10, n. 19, out. 2011.
- Gibbons, D. Network Structure and Innovation Ambiguity Effects on Diffusion in Dynamic Organizational Fields. *Academy Management Journal*, 47(6): 938-951. 2004.
- Gohn, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole*, n. 7, pp. 9-31, 2002.
- Huisman, J. e Beerkens, E. Early and late adoption of knowledge products: strategic or institutional behavior? *Comparative Social Research*, v. 19, p. 25-45, 2015.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Regiões de influência das cidades do ano de 1993. 2000.
- \_\_\_\_\_. Regiões de influência das cidades do ano de 2007. 2008.
- \_\_\_\_\_. Redes e fluxos do território: gestão do território. 2014.
- Meyer, J. W.; Rowan, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: DiMaggio, P.J. e Powell, W.W. (Eds.). *The new institutionalism in organization analysis* (17). Chicago, IL: University of Chicago Press. 1991.
- Munic/IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2014.
- Ottmann, G. Processos de democratização da política municipal no Brasil. *Revista Novos Estudos*, vol. 74, 2006.
- Pires, R. R. C. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p. 347-364, 2011.
- Rogers, E. M. *Diffusion of innovations*. New York: 3ª ed. Free Press, 2003.
- Scott, R. W. *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*, 4th ed. (Sage Publications). 2014.
- Sherer, P. D.; Lee, K. Institutional change in large law firms: a resource dependency and institutional perspective. *The Academy of Management Journal*, v. 45, n.1, p.102-119, 2002.
- Tolbert, P. S.; Zucker, L. G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, v. 28, p.22-39, 1983.
- Ventura, T. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, v.14, n.3, Rio de Janeiro, 2016.

<sup>1</sup> Participação efetiva é entendida aqui como o processo no qual os indivíduos participam ativamente nos conselhos municipais, ou outras formas de participação, influenciando o processo de tomada de decisão dos governos locais.

<sup>2</sup> Em um artigo seminal, DiMaggio e Powell (1983) indicaram três mecanismos utilizados por organizações no processo de difusão e adoção por legitimidade: isomorfismo coercitivo, no qual órgãos externos, e muitas vezes

superiores, como o Estado, forçam outras organizações a adotarem uma inovação; isomorfismo normativo, quando organizações profissionais influenciam vigorosamente as decisões de outros profissionais na adoção de inovações; e, isomorfismo mimético, o qual acontece quando há situações de incerteza no processo decisório e, organizações copiam as ações de outras similares, por acreditar que o outro tenha feito uma escolha racional, ou simplesmente, por não querer ser diferente ou atrasado dentro daquele contexto.

<sup>3</sup> Deve-se mencionar, no entanto, que este trabalho não tem a pretensão de generalização e reconhece a possibilidade da existência de exceções, nos quais há uma busca pela participação efetiva.

<sup>4</sup> Rogers (2003) define em seus estudos cinco categorias de adotantes: os inovadores, os *early adopter*, os *early majority*, os *late majority* e os *laggards*. Sendo que o tempo de demora de resposta a uma inovação (tempo de adoção) pode variar, de acordo com o autor, segundo características socioeconômicas, variáveis de personalidade dos indivíduos e comportamento da comunicação.

<sup>5</sup> De acordo com Rogers (2003, p. 5) difusão é “o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais através do tempo, entre membros de um sistema social”.

<sup>6</sup> Decreto n. 8.659 de 1911.

<sup>7</sup> Lei n. 4.024 de 1961.

<sup>8</sup> Lei Estadual n. 9.143 de 1995.

<sup>9</sup> Para estimação do modelo de regressão, o método de elaboração da estimação é o de máxima verossimilhança parcial

<sup>10</sup> Por características organizativo-associativas nos referimos a propensão da sociedade em se organizar em órgãos de representação e reivindicação, como sindicatos, associações de classe ou outro órgão colegiado.

## APÊNDICE 1

**Figura 5. Teste da proporcionalidade para o período de 1991 a 1996:**

`stphtest, detail`

Test of proportional-hazards assumption

Time: **Time**

	rho	chi2	df	Prob>chi2
rede_mun	0.11501	1.73	1	0.1889
cons_precur	0.07342	0.74	1	0.3908
log_pop	-0.11427	1.54	1	0.2146
idhm	0.30392	10.29	1	0.0013
gini	0.00328	0.00	1	0.9693
partido	0.13532	2.51	1	0.1132
porc_filias	0.00772	0.01	1	0.9206
global test		16.14	7	0.0239

**Figura 6. Teste da proporcionalidade para o período de 1997 a 2006:**

**stphtest, detail**

Test of proportional-hazards assumption

Time: **Time**

	rho	chi2	df	Prob>chi2
rede_mun	<b>0.22965</b>	<b>16.18</b>	<b>1</b>	<b>0.0001</b>
cons_precur	<b>0.00656</b>	<b>0.01</b>	<b>1</b>	<b>0.9106</b>
log_pop	<b>-0.08792</b>	<b>3.39</b>	<b>1</b>	<b>0.0656</b>
idhm	<b>0.14244</b>	<b>5.60</b>	<b>1</b>	<b>0.0180</b>
gini	<b>-0.04878</b>	<b>0.77</b>	<b>1</b>	<b>0.3800</b>
partido	<b>0.05302</b>	<b>0.92</b>	<b>1</b>	<b>0.3369</b>
porc_filia~s	<b>0.03706</b>	<b>0.68</b>	<b>1</b>	<b>0.4099</b>
global test		<b>25.53</b>	<b>7</b>	<b>0.0006</b>

**Figura 7. Teste da proporcionalidade para o período de 2007 a 2010:**

**stphtest, detail**

Test of proportional-hazards assumption

Time: **Time**

	rho	chi2	df	Prob>chi2
rede_mun	<b>0.12323</b>	<b>2.14</b>	<b>1</b>	<b>0.1433</b>
cons_precur	<b>-0.11785</b>	<b>1.98</b>	<b>1</b>	<b>0.1594</b>
log_pop	<b>-0.05409</b>	<b>0.46</b>	<b>1</b>	<b>0.4974</b>
idhm	<b>0.11760</b>	<b>2.16</b>	<b>1</b>	<b>0.1416</b>
gini	<b>-0.09905</b>	<b>1.58</b>	<b>1</b>	<b>0.2084</b>
partido	<b>-0.02631</b>	<b>0.10</b>	<b>1</b>	<b>0.7552</b>
porc_filia~s	<b>0.00069</b>	<b>0.00</b>	<b>1</b>	<b>0.9934</b>
global test		<b>11.54</b>	<b>7</b>	<b>0.1169</b>