UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO
PROGRAMA DE MESTRADO

Participação democrática no Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto

Ricardo de Padua Salles

Orientadora: Professora Doutora Fabiana Cristina Severi

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Direito.

Ribeirão Preto

2016

Salles, Ricardo de Padua.

Participação democrática no Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto./ Ricardo de Padua Salles, 2016
150 f.

Orientadora: Professora Dra. Fabiana Cristina Severi.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2016.

1. Democracia participativa. 2. Conselho Municipal de Educação. 3. instituições participativas. I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. II. Título.

SALLES, R. P. Participação democrática no Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: _____

Banca examinadora

Professor(a) Dr(a). _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor(a) Dr(a). _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor(a) Dr(a). _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

Agradeço à minha orientadora, Fabiana Cristina Severi, que aceitou me conduzir neste caminho com sua pedagogia baseada no amor. Obrigado por ter dividido comigo toda sua sabedoria e por ter me mostrado a beleza e a possibilidade de acreditar numa ciência e numa docência construtoras da igualdade.

Agradeço às colegas e aos colegas do Grupo de Estudos em Direito, Democracia e Desigualdades, que compartilharam comigo tantos momentos desta pesquisa. Pessoas amigas, obrigado pela riqueza de uma arte conjunta e profundamente humana.

Agradeço aos amigos e às amigas que sempre estiveram aqui por mim, com uma lealdade infinita. Vocês são tantas pessoas queridas – obrigado. Em especial, agradeço ao Alexandre Hideto, ao André Simionato, ao Jesus Pacheco, ao Lucas Wicher, à Carolina Campos, à Júlia Navarro, ao Vinícius Drago, à Fernanda Machado e ao Márcio Lino. Meus dias são mais felizes pela ao lado vocês.

Agradeço à Eternidade que nos ronda e que tem me agraciado com uma existência tão plena, apesar de todas as minhas falhas e da minha pequenez.

Agradeço à minha família, em nome da minha avó querida, Amélia. Especialmente, agradeço à minha prima Mariane Carvalho, que muito gentilmente revisou este trabalho.

Agradeço aos meus irmãos, Fernando e Eduardo e à minha irmã, Maria Vitória. A vida não teria sentido algum sem vocês. Obrigado pelo companheirismo e amor incondicionais.

Acima de tudo, agradeço à minha mãe, Ana Maria, e ao meu pai, Antonio. Da existência ao amor, tudo o que eu sei e sou vem de vocês. Obrigado hoje e sempre!

Dedico este trabalho a todas as pessoas a quem é negado o direito fundamental à educação.

Que nosso saber seja luminoso e realizador.

Trecho do Mantra indiano da Paz.

Resumo

SALLES, R. P. **Participação democrática no Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto**. 2016. 150 f. (Mestrado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2016.

Esta pesquisa tem por objetivo a análise do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP) a partir de três aspectos essenciais – os contornos do seu desenho institucional, os conteúdos dos seus processos deliberativos e os sentidos da participação em seu contexto. Esperamos que essa análise possa indicar os caminhos que têm sido tomados por conselheiras e conselheiros no espaço participativo do Conselho, bem como compreender suas conquistas e desafios na direção da ampliação democrática. Os objetivos específicos são a investigação sobre o traçado e o funcionamento institucional, a efetividade dos processos deliberativos e as relações que se estabelecem numa conjuntura de partilha de poder entre o Poder Público e a sociedade civil. O enfoque metodológico é qualitativo, com a reunião de dados documentais e a coleta de entrevistas semiestruturadas. O fenômeno da participação democrática no Brasil, em especial por meio das mais diversas instituições participativas criadas desde a redemocratização do país, tem gerado um campo vasto de pesquisas empíricas que tomam por base a democracia como processo de deliberação argumentativa e buscam avaliar ganhos e dificuldades desse caminho. Os resultados produzidos dentro de algumas décadas de funcionamento das instituições participativas ganham a centralidade da agenda de pesquisa, que busca medir a capacidade de tornar mais democráticas as relações entre Poder Público e sociedade civil. Para a nossa pesquisa, realizamos a análise de dados colhidos sobre o CMERP – a legislação, as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, o Plano Municipal de Educação de Ribeirão Preto, as entrevistas com conselheiras e conselheiros e as notas de campo. O CMERP é um conselho em funcionamento e que cumpre com suas atribuições legais. A instituição conta com uma participação marcadamente fiscalizatória do Poder Público e das políticas educacionais, com uma representação concentrada nos segmentos da educação municipal, em especial do professorado. Dentre os desafios encontrados em termos de ampliação democrática, estão a aproximação da sociedade civil e a diversificação dos setores representados internamente.

Palavras-chave: Democracia participativa; Conselho Municipal de Educação; instituições participativas; efetividade deliberativa; desenho institucional de conselho gestor.

Abstract

SALLES, R. P. Democratic participation, deliberation and institutionality in the Municipal Educational Council of Ribeirão Preto. 2016. 150 p. - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2016.

This research aims to analyze the Municipal Education Council of Ribeirão Preto (CMERP) through three essential aspects: the outlines of its institutional design, the contents of its deliberative processes and the meanings of the participation in its context. We hope this analysis may indicate the paths that have been taken by counselors in the Council's participative space, as well as the understanding of its conquests and challenges towards a democratic enlargement. The specific objectives are the investigation on the layout and the institutional operation, the effectiveness of deliberative processes and the relations that take place in a conjuncture of power sharing between public Power and the civil society. The methodological approach is qualitative, gathering documental data and collecting semi-structured interviews. The democratic participation phenomenon in Brazil, especially by the means of several participative institutions that were created since the country's redemocratization, has generated a wide field of empirical researches that base the democracy as an argumentative deliberation process and aim to evaluate gains and difficulties on that path. From this perspective, the results produced within a few decades of operations of the participatory institutions gain the centrality of the research agenda in this area, which seeks to measure its ability to turn the relations between public sector and civil society more democratic. For our research, we did the analysis of direct and indirect data gathered on the CMERP – legislation, the minutes of meetings (ordinary and extraordinary), the Ribeirão Preto's Educational Municipal Plan, the interviews with advisors and counselors and the field notes. We can say that the Council is in operation and fulfills its legal attributions. The institution has a participation that markedly fiscalizes the Public Power and educational public policies, with concentrated representation in the fields of municipal education, in special the teachers. Among the challenges in terms of democratic expansion, are the approaching of civil society and the diversification of sectors represented internally.

Keywords: Participative Democracy; Municipal Educational Council, participative institutions, deliberative effectiveness; institutional design of manager council.

Lista de siglas

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

APM – Associação de Pais e Mestres

APROFERP - Associação de Profissionais da Educação de Ribeirão Preto

CMCARP – Conselho Municipal da Criança e do Adolescente

CME – Conselho Municipal de Educação

CMERP – Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto

CMPDRP – Conselho Municipal de Promoção e Integração das Pessoas com Deficiência de

CUT – Central Única dos Trabalhadores

EMEFEM – Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GTA – Grupo de Trabalho Amazônico

ICS – Índice de Controle Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IP – Instituição participativa

LC – Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEC – Ministério da Educação

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MTST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PME – Plano Municipal de Educação

PMERP – Plano Municipal de Educação de Ribeirão Preto

PNE – Plano Nacional de Educação

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

RI – Regimento Interno

SICME – Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

USP – Universidade de São Paulo

Sumário

Introdução.....	19
1 Institucionalidade e efetividade da participação.....	25
1.1 Efetividade da participação.....	25
1.2 Institucionalidade da participação: tipos e exemplos de desenhos institucionais no Brasil contemporâneo.....	32
1.3 Desenho institucional de Conselhos municipais	37
1.4 Conselhos Municipais de Educação no Brasil	41
2 Método	45
2.1 Abordagem teórico-metodológica e tipo de pesquisa	45
2.2 Instrumentos e procedimentos de coletas dos dados indiretos: legislação, atas e Plano Municipal de Educação de 2008	50
2.3 Instrumentos e procedimentos de coleta dos dados diretos: entrevistas e diário de campo	52
2.4 Procedimentos de organização dos dados	59
2.5 Procedimentos de análise	62
2.6 Aspectos éticos e retorno dos dados	65
3 Desenho institucional, funcionamento e efetividade do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto	67
3.1 Institucionalidade e desenho institucional: a criação, as previsões legais, as atribuições e os objetivos do CMERP	69
3.2 Institucionalidade: o funcionamento, a efetividade e as funções desempenhadas	76
3.3 Análise do Plano Municipal de Educação de Ribeirão Preto (2008)	93
4 Participação e deliberação: desafios para uma agenda atual do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto	99
4.1 As relações com o Poder Público	103
4.2 As relações com a sociedade civil	111
Conclusão	123
Referências	127
Anexo A – Quadros das atas	133

Introdução

Esta pesquisa objetiva analisar como o desenho institucional do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP), os seus processos deliberativos e como a participação de suas conselheiras e de seus conselheiros se insere no contexto social e político local, em especial nas suas relações com o Poder Público e com a sociedade civil. Buscamos compreender, a partir de dados levantados sobre o Conselho, quais são as suas previsões normativas, se o seu funcionamento tem correlação com o seu projeto político e jurídico, quais são os seus sentidos deliberativos e quais os ganhos e desafios para ampliação democrática na participação local.

O contexto jurídico, político e social em que o Conselho foi institucionalizado, em 1993, faz parte de um processo maior de retomada democrática da sociedade e do Estado brasileiros, conforme apresentaremos no Capítulo 1 (Institucionalidade e efetividade da participação). Esse processo, ainda em curso, foi marcado em seu início por uma intensa inovação nos formatos e arranjos institucionais de participação, que em parte se materializaram na Constituição Federal de 1988, com a adoção um modelo de democracia mista – representativa e participativa. Isso porque, ao lado de mecanismos já tradicionais de participação, como o plebiscito e o referendo populares, a Constituição Federal também previu a criação de várias outras possibilidades de participação e instituições participativas (IPs). Esse modelo traz, como proposta, uma nova dinâmica de relação entre Estado e sociedade civil, para além dos instrumentos de representação política consolidados pelas concepções de democracia que foram hegemônicas até meados do século XX (AVRITZER, 2000).

Assim, no texto constitucional, a participação encontra lugar especialmente no Título da Ordem Social, como, por exemplo, no art. 194, V, que prevê o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” da seguridade social. No art. 196, III, em que a “participação democrática” é prevista como diretriz das ações e serviços públicos da saúde. No art. 204, II, com a “participação da população por meio de organizações representativas” também é colocada como diretriz da assistência social. No art. 206, X, a “democratização dos processos decisórios com participação e controle social” é trazida como princípio do sistema nacional de cultura. Também na proteção à criança e ao adolescente e nos direitos dos idosos, garante-se o direito à participação de pessoas e entidades como modelo democrático ao país.

Com esse projeto constitucional, político e social de democracia direta e participativa no Brasil, a materialização da participação ocorreu via *instituições participativas*, que são espaços de abertura à participação popular (CAMERON, HERSHBERG e SHARPE, 2012). Nessas instituições são criadas possibilidades de interação direta entre a sociedade civil e o Estado, sem a representação democrática liberal, como a parlamentar (AVRITZER, 2008). Não se trata, contudo, de um abandono das manifestações políticas tradicionais, mas sim da criação de espaços que vão além da representação liberal, com inovações democráticas e o reforço da deliberação social nos mecanismos decisórios do Poder Público.

Essas instituições foram fruto também de movimentos de diversos setores da sociedade civil (MARANHÃO e TEIXEIRA, 2006) que, no contexto de abertura democrática no Brasil, lutaram por inserir na Constituição um campo de experiências sociais e populares de participação. Trata-se, sobretudo, de meios de substanciar a democracia via atuação popular, em uma busca de afastar retrocessos autoritários e tornar mais legítimos os processos deliberativos, especialmente em áreas de afirmação de direitos sociais como a saúde, a assistência social, a proteção à criança e ao adolescente, a educação, a moradia, a cidade, o espaço público etc.

Alguns movimentos tiveram atuação decisiva na luta pela participação como horizonte de possibilidades para a nova democracia brasileira desde os anos de 1980 e 1990. Dentre eles, destacam-se a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MTST) e as “redes e fóruns” como o “Fórum Nacional da Reforma Urbana, o Fórum Nacional de Criança e Adolescente, a Articulação de Mulheres Brasileiras, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), a Articulação no Semi-Árido Brasileiro, a Associação Brasileira de ONGs (ABONG)” (MARANHÃO e TEIXEIRA, 2006, p. 116).

A premissa, tanto dos movimentos sociais quanto das teorias democráticas, é a de que a criação, a multiplicação e o fortalecimento dessas instituições democráticas possam ensejar modificações importantes não apenas no sentido de concretizar o projeto de democracia participativa esboçado na Constituição, mas também de incidir nas formas de democracia representativa, criando novas dinâmicas de relação entre Estado e sociedade civil.

Sobretudo no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 é que a multiplicação dessas instituições se deu em todos os níveis e esferas de organização do Poder Público, desde os locais até os nacionais. Nesse sentido, Maranhão e Teixeira apontam que:

A passagem dos anos 1980 para os anos 1990 foi o momento em que diferentes forças políticas procuraram desenvolver propostas de um novo padrão de relação entre

Estado e sociedade, cada uma delas afirmando como deveria ser a construção democrática no Brasil. A participação adquiriu sentidos diversos, de um lado trata-se de uma força que interpela o Estado na aposta da democratização das políticas públicas, de outro não passa de um instrumento que legitima a população como ‘público-alvo’ de políticas compensatórias (MARANHÃO e TEIXEIRA, 2006, p. 115).

Desde então, o número de órgãos participativos aumentou significativamente no país, a ponto de o Brasil ter-se tornado referência mundial para estudos nessa área. Wampler (2015) indica que, atualmente, ao menos 300.000 cidadãos brasileiros são eleitos para cargos em instituições participativas onde têm algum tipo de autoridade sobre políticas públicas. Além disso, entre 2004 e 2008, cerca de oito milhões de brasileiros tiveram participação em conferências de políticas públicas realizadas apenas pelo governo federal, sem contar os estados e os municípios (WAMPLER, 2015, p. 2-33).

Assim, depois de um momento inicial de redemocratização e de criação dessas diversas instituições participativas, o que a pesquisa na área e os movimentos sociais têm se questionado atualmente é em que medida o funcionamento das diversas instituições participativas é capaz de cumprir as expectativas projetadas pelas lutas democratizantes do país. Ou seja, as diversas instituições criadas funcionam e produzem resultados efetivos, tendo em vista os objetivos para os quais foram criadas? Se sim, quais são esses resultados e quais os seus ganhos em termos de ampliação da participação democrática? Se não, quais são os desafios encontrados nos contextos dessas instituições?

Nesse sentido, vários limites e desafios, mas também diversos avanços e ganhos em termos democráticos são, hoje, fontes de pesquisas que buscam lidar com esse vasto campo de estudos, em termos qualitativos e quantitativos. Ou seja, boa parte da agenda de pesquisas gira em torno do *desenho institucional*, do *funcionamento* e da *efetividade* dessas instituições participativas e dos seus processos deliberativos.

Quanto aos seus tipos, a literatura (AVRITZER, 2008) aponta que existem três principais desenhos de instituições participativas no Brasil – a “partilha de poder”, os modelos “de baixo para cima” e a “ratificação pública”. Esses tipos são exemplificados, respectivamente, pelos conselhos de políticas públicas, pelos orçamentos participativos e pelos planos diretores municipais.

Buscamos, então, dados que pudessem verificar em que medida as questões apontadas pelas teorias democráticas guardam, ou não, relação com o nosso objeto de estudos e seus contextos. Para isso, adotamos a perspectiva de pesquisa qualitativa, em modelo de estudo de caso, conforme descrevemos no Capítulo 2 (Método). Como procedimento inicial de coleta e

análise dos dados, levantamos três tipos de documentos relativos ao Conselho – a legislação pertinente, as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias (entre os anos de 2008 e 2015) e o Plano Municipal de Educação de 2008 – PMERP 2008). Da legislação que criou o CMERP em 1993 e das suas posteriores modificações, pudemos compreender quais foram as previsões iniciais e as expectativas depositadas no traçado inicial da instituição. Assim, detalhamos as atribuições, a composição formal e a dinâmica de funcionamento determinadas e previstas pelas normas pertinentes. Tomamos o cuidado de sistematizar esses dados em quadros comparativos com as principais alterações legislativas, de forma a explicitar os contextos normativo-formais e as transformações que envolveram a instituição.

Já da leitura e a análise do conteúdo das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CMERP (2008 a 2014), extraímos informações sobre a frequência de conselheiras e conselheiros nas reuniões e os tipos de questões abordadas em plenárias, conforme as categorias que construímos a partir das próprias previsões legislativas. Da análise das atas também construímos as primeiras inferências sobre o funcionamento e a efetividade do Conselho, além dos primeiros apontamentos sobre as relações do Conselho com o Poder Público e a sociedade civil. O recorte cronológico foi escolhido devido ao marco do Plano Municipal de Educação de 2008, que simbolizou muitos avanços das lutas pelo direito à educação em Ribeirão Preto e uma das principais normas projetadas pelo Conselho.

No caso específico do CMERP, um conselho gestor de políticas educacionais, portanto um modelo de partilha de poder, buscamos compreender o seu *desenho institucional*, e se o Conselho *funciona* e se *produz resultados* voltados para a educação pública em Ribeirão Preto, de acordo com as previsões dos seus atos normativos instituintes, conforme os dados apresentados no Capítulo 3 (Desenho institucional, funcionamento e efetividade do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto).

O CMERP é um conselho em funcionamento e que se volta, de fato, para as questões educacionais no município. A instituição tem cumprido as atribuições que lhe foram destinadas pela legislação que definiu seu desenho institucional, com a produção de normas e a presença de momentos deliberativos, com destaque para o exercício da sua função fiscalizatória.

Além disso, também buscamos analisar quais são os tipos de relações que a instituição participativa estabelece com o Poder Público e com a sociedade civil, tendo em vista o modelo de partilha de poder descrito (AVRITZER, 2008), num esforço por compreender ganhos e desafios no sentido da ampliação da participação democrática. A partir das entrevistas, buscamos conteúdos descritivos e explicativos para alguns fenômenos que já notamos nas atas, como

a função mais desempenhada pelo Conselho e uma visão mais detalhada e direta sobre os ganhos e desafios no contexto estudado.

Assim, no Capítulo 4 (Participação e deliberação: desafios para uma agenda atual do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto), buscamos analisar as relações que se estabeleçam nessa instituição, alocada entre o Poder Público e a sociedade civil. Tais relações foram interpretadas a partir das mesmas categorias analíticas usadas para a legislação e as atas, além de outros dois elementos: os momentos e os espaços em que a deliberação acontece no CMERP. Da reunião e leitura desse conjunto de dados, o nosso esforço foi por apontar as direções que o Conselho tem tomado, com conquistas e adversidades no caminho de ampliação democrática.

A participação democrática no CMERP, nas relações estabelecidas com o Poder Público, tem buscado principalmente fiscalizar e se colocar positivamente. Muitas vezes o Poder Público não responde a contento às diversas cobranças feitas pelo Conselho, com atrasos ou mesmo nenhuma forma de resposta. Diante disso, as formas de resistência têm aparecido principalmente na busca de outras instâncias de poder para além do Executivo Municipal, com encaminhamento dessas questões ao Ministério Público, por exemplo.

Já as relações com a sociedade civil estão, principalmente, em torno da participação de professoras e professores. Nesse cenário, se por um lado percebemos uma certa concentração nas pessoas que trabalham diretamente com a educação, por outro lado vemos que a organização profissional tem permitido a eleição de representantes de professoras e professores de maneira autônoma entre essas pessoas. A participação de outros segmentos, ainda que reduzida, pode ser aumentada pela aproximação das comunidades escolares, em especial dos conselhos de escola e por meio da retomada das reuniões itinerantes do Conselho.

Destacamos que esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em pesquisa e seguiu rigidamente os termos e condições da resolução nº 466/2012, do Conselho Nacional de Saúde, como forma de manter o compromisso ético ao longo do trabalho. O sigilo e a confidencialidade das identidades dos sujeitos envolvidos na pesquisa e das informações obtidas serão mantidos, em atendimento ao que prevê a norma. Por isso, os nomes das pessoas que aparecem nas entrevistas são fictícios, em respeito ao sigilo das identidades. A participação de qualquer sujeito nas entrevistas semiestruturadas da pesquisa dependerá do seu consentimento livre e esclarecido sobre o conteúdo e objetivos do estudo.

1 Institucionalidade e efetividade da participação

*Eu tenho a esperança de um país melhor.
Mesmo sabendo que não vai ser fácil, não é?*

Conselheiro Augusto Ramos, na sua entrevista em julho de 2015.

Neste capítulo apresentamos a revisão bibliográfica sobre alguns dos fenômenos que envolvem a participação democrática no Brasil, considerando especialmente estudos recentes sobre formatos institucionais, funcionamento e efetividade das instituições participativa e da deliberação democrática. A partir do ponto de vista desses estudos sobre a participação e da aposta geral no aprofundamento democrático como reforço de conquistas e lutas históricas no país, este primeiro ponto tem por objetivo contextualizar o trabalho nas diversas linhas de pesquisas e nas possibilidades analíticas para as instituições participativas.

Pretendemos, também, operacionalizar três conceitos-chave para a pesquisa – o que entendemos por *desenho institucional*, por *funcionamento* e por *efetividade* de uma instituição participativa, já que essas são as três primeiras análises que objetivamos realizar sobre o CMERP. Os conceitos são importantes para que tenhamos claros os nossos pontos de partida para a pesquisa.

Assim, substanciamos nosso estudo nos temas da *institucionalização da participação* e dos *mecanismos participativos* que são apontados pela literatura como desenhos institucionais voltados à atuação social direta, apresentando os seus principais formatos, até chegarmos aos conselhos municipais de educação. Conforme veremos, apesar de a institucionalização se apresentar como um dos principais caminhos para a participação, a atuação social e popular pode, ou não, envolver a criação de órgãos. Essa leitura teórica inicial também ganha lugar na medida em que oferece elementos de análise sobre a efetividade da participação, um dos aspectos que pretendemos descrever sobre o CMERP, ao lado do seu desenho institucional.

1.1 Efetividade da participação

A participação como perspectiva de cidadania marcou fortemente o processo de reabertura política e democrática no Brasil, desde a luta de inúmeros movimentos sociais comprometidos com o aprofundamento das experiências de liberdade civil e política no país (MARANHÃO e TEIXEIRA, 2006; AVRITZER, 2008). Segundo Wampler (2015), uma das características que marcam a nova democracia brasileira, estabelecida formalmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é justamente a *cidadania da participação*:

The participatory citizenship regime represents the expansion of political and social rights as well as new democratic institutions, thereby formally guaranteeing all citizens as set of civil, political, and social rights formally enshrined in the 1988 constitution. Since the promulgation of that constitution, political contestation continues to revolve around who should access which rights and which institutions should address citizens' demands (WAMPLER, 2015, p. 34).¹

A pluralidade e a quantidade de possibilidades para o exercício da democracia direta no Brasil representam um fenômeno muito vasto em seus números e, como reflexo disso, tem crescido a importância de pesquisas e estudos voltados à categorização, classificação e descrição dos mais diversos fenômenos participativos no país (AVRITZER, 2011). Igualmente observamos uma constante preocupação científica quanto à efetividade e à qualidade da participação. Nesse modelo de democracia participativa, criado a partir da Constituição de 1988, uma das questões centrais para a implementação e a garantia de direitos são as instituições que devem se dirigir as mais diversas demandas sociais e populares, conforme apontado por Wampler (2015). Sobre as expectativas depositadas nas Instituições Participativas (IPs) brasileiras, Severi (2013, p. 177) destaca que:

[...] a expectativa em torno das IPs sustenta-se na sua capacidade de promoção de resultados, especialmente relacionado ao envolvimento de agentes sociais na esfera pública e à democratização das políticas públicas, ou de promoção de mudanças cívicas pelos processos de aprendizagem e acesso à informação viabilizado por tais espaços, onde diferentes agentes sociais verbalizam suas demandas e participam, ainda que de forma conflituosa, dos processos de deliberação.

Assim, uma das perspectivas possíveis para pesquisas em torno das IPs é buscar compreender, além do desenho institucional e do funcionamento de diversas categorias de órgãos participativos, *se e como* essas instituições e seus resultados têm respondido às expectativas em torno dos seus efeitos como espaços beliberativos e participativos. Dentro do contexto de disputas em que se encontra a participação social, entendemos que é necessário apresentar algumas considerações sobre como a literatura tem buscado lidar com a avaliação de ganhos e desafios a partir da análise da efetividade deliberativa.

Para Avritzer (2011), duas principais linhas de pesquisa têm se firmado no país, quando se trata de compreender a efetividade das instituições participativas - uma primeira

¹ O regime de cidadania participativa representa a expansão de direitos políticos e sociais assim como novas instituições democráticas, desse modo garantindo formalmente a todos os cidadãos um conjunto de direitos civis, políticos e sociais formalmente previstos na Constituição de 1988. Desde a promulgação dessa Constituição, contestações políticas continuam a girar em torno de quem deveria acessar quais direitos e quais instituições deveriam endereçar as demandas dos cidadãos [Tradução nossa].

concerne à crescente preocupação com a relação entre as IPs e as políticas públicas, ou seja, do seu resultado na produção de políticas concretas. Já uma segunda linha de pesquisas está voltada ao problema da efetividade da deliberação. Segundo o autor, boa parte da literatura sobre a efetividade da participação nasce de uma crítica clara à visão de democracia enquanto processo de agregação de ideias e opiniões, levando em conta processos deliberativos com outros elementos, como a possibilidade em torno da argumentação (AVRITZER, 2011).

Cohen, ao propor essa forma de abordagem do problema democrático, reinsere na teoria democrática o problema da troca de razões enquanto elemento central da formação da vontade política. Em segundo lugar, o conceito de democracia deliberativa recoloca dentro da teoria crítica a qual ela se filia o elemento institucional (AVRITZER, 2011, p. 15).

A partir do momento em que se passa a considerar também o elemento deliberativo para uma aferição de qualidade dos processos democráticos, um segundo momento de consolidação da teoria democrática deliberativa está no esforço em associar a deliberação às diversas instituições participativas específicas. Nesse sentido, as experiências de democracia participativa são compreendidas por essas linhas teóricas a partir da deliberação e da participação da sociedade civil nas instituições deliberativas (AVITZER, 2011).

Avritzer (2011) sugere, ainda, que, para pensar a questão da efetividade das instituições partipativas, haveria duas abordagens possíveis. Pela primeira abordagem, seria possível estudar a efetividade da participação desde uma visão macropolítica que envolve fatores como o partido que está no governo local em que se insere a IP, as questões econômicas e outros fatores mais externos ao próprio contexto partipativos. Já a segunda abordagem é mais estrita e se esforça em demonstrar que existe deliberação em momentos de participação nas mais diversas IPs, ou ainda busca caracterizar a sua produção de resultados em políticas públicas.

Segundo Vaz (2011), nos primeiros anos após o processo brasileiro de redemocratização, a investigação sobre as instituições participativas concentrava-se em estudos sobre os ganhos democráticos da participação, em especial para o aprendizado político para as pessoas que participam, com proposições de cunho categórico. Nesse primeiro momento, os estudos se concentraram nas conquistas alcançadas pela multiplicação das instituições participativas, “em especial com o advento e diversificação dos conselhos gestores e do orçamento participativo” (VAZ, 2011, p. 92). E, ainda:

Em relação a essa primeira grande fase de estudos, portanto, pode-se dizer que os principais pressupostos teóricos adotados tendiam a estabelecer uma correlação entre

pelo menos três variáveis específicas: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta (VAZ, 2011, p. 93).

Após esses primeiros anos, as pesquisas migram para um caráter mais qualificador das instituições participativas, buscando a identificação de elementos de influência, variação e capacidade das IPs sobre os resultados deliberativos (VAZ, 2011, p. 94). Segundo descrevem Antonietto e Severi (2015), a efetividade dos processos deliberativos das instituições participativas tem ganhado destaque dentro das teorias democráticas e da agenda atual de pesquisa na área, com destaque para o fato de que:

Nessa fase, houve ênfase na tentativa de compreender as dificuldades de implementação e funcionamento dessas instituições, diante da expansão e diversificação, reorientando as pesquisas para a busca por meios que garantissem maior efetividade no seu funcionamento. São identificados três temas centrais que formam a atual agenda de pesquisa sobre os Conselhos: a) a Efetividade Deliberativa; b) a Representação e Representatividade e c) o Desenho Institucional (ANTONIETTO e SEVERI, 2015, p. 52).

No mesmo sentido, Ferro (2015) propõe que, atualmente, há três principais linhas teóricas que se dedicam a analisar a efetividade da participação no Brasil, que são – “a teoria da democracia deliberativa”, “o campo das políticas públicas” e “a teoria dos movimentos sociais” – cada qual apresentando referenciais analíticos e metodológicos distintos. Enquanto as duas primeiras perspectivas estão voltadas para qualidade da participação dentro das instituições participativas, a terceira não tem como foco órgãos específicos, mas “se centra nos atores societais [...] Analisa os efeitos da participação para movimentos sociais [...]” (FERRO, 2015).

A primeira linha de pesquisa é caracterizada por avaliar a efetividade e a qualidade da participação a partir das instituições participativas, “do ponto de vista de seu funcionamento, da qualidade deliberativa e dos condicionantes da sua efetividade” (FERRO, 2015). Segundo Ferro (2015), essa linha tem dois enfoques possíveis – o primeiro deles analisa as instituições a partir de seu interior e dos detalhes de seus processos de tomada de decisões, enquanto o segundo se propõe a analisar os mais diversos órgãos a partir dos contextos sócio-políticos em que eles se inserem. Para a autora, trata-se de dois enfoques complementares, que apenas lidam com variáveis mais estritas (no primeiro caso) ou mais amplas (no segundo caso) e, embora ambos levem em conta a *qualidade* da participação democrática, não existe consenso acerca do que seja esse conceito.

Já a segunda linha de pesquisas é descrita por Ferro (2015) como também voltada à análise das IPs, porém preocupando-se com os resultados de suas atuações. A legitimidade das

instituições não é buscada internamente, como no primeiro caso, mas externamente, em sua capacidade de produzir efeitos. Segundo a autora, nessa linha, utiliza-se menos “efetividade da participação” e mais “resultados, efeitos e impactos”, com foco nas políticas públicas (FERRO, 2015).

Por fim, Ferro (2015) aponta como terceira linha aquela que desloca o objeto de estudos das instituições participativas para os diversos atores sociais que nelas atuam, com foco nos movimentos sociais. Segundo a autora, há duas vertentes dentro dessa linha de pesquisa – uma que se presta a analisar os efeitos da participação nos atores sociais e outra cuja finalidade seria responder quais os efeitos da participação dos atores sociais nas políticas públicas. Assim, as conclusões estariam, também, em torno dos efeitos, impactos e resultados da democracia participativa, porém sob um enfoque nos sujeitos.

A principal preocupação dessas três frentes de pesquisa é apontar os avanços, os problemas e as diversas características das instituições participativas, para ser possível determinar *em que medida suas atividades são efetivas*, ou ainda, *descrever a qualidade da participação*. Segundo Ferro (2015), a expectativa normativa em torno das instituições participativas é um ponto chave. A autora pontua que as questões metodológicas, teóricas e analíticas, ao lado da avaliação dos resultados são os principais desafios das pesquisas sobre a participação democrática:

A aferição de efeitos é operação sabidamente complexa devido às dificuldades metodológicas inerentes à própria questão de estabelecimento de causalidades nas ciências sociais, e também da indisponibilidade de dados comparáveis. Por isso, nos parece que caberia inclusive questionar se é realmente possível, dada a complexidade da dimensão sociopolítica, chegar a algum grau de relação causal quando se avalia a participação. Talvez sejam mais factíveis expectativas de se chegar a mecanismos explicativos (FERRO, 2015, p. 12).

Conforme a autora descreve, a literatura ora trata a efetividade da participação como a avaliação dos resultados produzidos, ora como qualidade dos processos internos (FERRO, 2015). Assim, a agenda das pesquisas sobre as instituições participativas poderia ser atualizada a partir de estudos que explicam a prática da participação, sem a pretensão de lhe imputar avaliações causais e diretas e definitivas.

Nesse sentido, na tentativa de dar maior concretude ao que se chama *qualidade* ou *efetividade* da participação, alguns estudos têm lançado mão de critérios fixos, referentes à atuação das instituições participativas. Em estudo empírico sobre a efetividade da participação social nos conselhos de assistência social no Brasil, Silva, Almeida e Carlos (2015) apresentam o Índice de Controle Social (ICS), elemento construído a partir de três dimensões, baseadas em

dados oficiais no ano de 2012 para todos os municípios brasileiros. Tais dimensões são: “a) o grau de institucionalização dos conselhos, b) a qualidade e abrangência dos processos deliberativos e c) a qualidade da representação em seu interior” (SILVA, ALMEIDA e CARLOS, 2015). Assim, variando entre 0 e 1, o índice construído pelos autores pode ser um tipo interessante de análise para as instituições participativas.

A pesquisa confere diferentes pesos a cada um dos três critérios apresentados, conforme a importância de cada um, e atribui uma “nota” aos conselhos. Essa nota refere-se, segundo os próprios autores, aos dados sobre o *desenho institucional* dos conselhos gestores, um conceito clássico na abordagem teórica das instituições participativas. Parte-se do pressuposto de que as regras e as normas instituidoras dos órgãos participativos influenciam diretamente na sua atuação política, social, jurídica etc.:

As variáveis selecionadas para compor os três níveis do ICS indicam tanto aspectos cotidianos e contextuais do funcionamento e da tomada de decisão dos conselhos, quanto, em larga medida, indicam as regras formais que organizam, de maneira mais duradoura, aquele funcionamento. Desse modo, boa parte dos nossos indicadores, nos três níveis, diz respeito ao “desenho institucional” dos conselhos gestores, ou seja, diz respeito às regras que regulam a dinâmica decisória, definem a composição e a forma de escolha dos representantes e estabelecem os parâmetros formais de funcionamento dessas instâncias (SILVA, ALMEIDA e CARLOS, 2015, p. 3).

Para a variável do grau de institucionalização dos conselhos, os autores atribuíram critérios ligados à sua infraestrutura e criação, como os instrumentos legais e o ano de fundação, o número de itens em seu regulamento interno, os recursos previstos em lei e sua utilização, os materiais e equipamentos à sua disposição e os recursos humanos disponíveis. Para o nível da deliberação, foram atribuídos critérios sobre os procedimentos deliberativos e o raio de alcance das decisões, levando-se em conta a frequência e a existência de calendário para as reuniões, a presença de deliberações específicas sobre a assistência social, a fiscalização de serviços, projetos, programas e benefícios, a fiscalização orçamentária, e o acompanhamento e a existência de comissões internas.

Já para o último nível, da representação interna da IP, os pesquisadores consideraram a publicidade das decisões dos conselhos e seus canais de comunicação com a sociedade, a existência de fóruns da sociedade civil que represente a temática dos conselhos, “a existência e frequência de reuniões ampliadas, descentralizadas e ações de mobilização social”, a forma como são escolhidos os representantes pela sociedade civil e, finalmente, a alternância da presidência entre a sociedade civil e o governo, bem como sua forma de escolha (SILVA, ALMEIDA e CARLOS, p. 5-7, 2015).

No caso específico desta pesquisa, que tem seu foco numa única instituição participativa – o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto –, também levaremos em conta a sua institucionalização, a sua sua deliberação e a sua atuação política, conforme proposto por Silva, Almerida e Carlos (2015), mas sem atribuição de valores numéricos. O estudo está inserido em uma análise mais estrita e qualitativa da participação política dentro do Conselho Municipal de Educação de Riebirão Preto, levando em conta seus fatores internos e a presença de deliberação em seus momentos participativos, conforme proposto por Avritzer (2011).

Portanto, lançaremos mão de elementos de pesquisa que se assemelham à primeira e à segunda linhas de pesquisas descritas por Ferro (2015). Não buscaremos construir um índice sintético e atribuir uma nota nesse caso, já que esta pesquisa tem caráter mais descritivo, mas os critérios analíticos descritos por Silva, Almeida e Carlos (2015), para os conselhos que analisaram, assemelham-se ao tipo de fontes e critérios que utilizamos no capítulo seguinte para analisar o desenho institucional do CMERP, tais como seus instrumentos legais, o tipo de deliberação de suas reuniões (por meio das atas), a qualidade e o nível de abrangência das suas deliberações etc.

Assim, tendo por base a agenda de pesquisa específica, a conceituação de *efetividade* que adotamos para o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto pressupõe duas condicionantes objetivas: a) seu *funcionamento* por meio de encontros regulares de conselheiras e conselheiros, com a existência de discussões sobre questões no campo da educação e b) a respectiva *produção de debates deliberativos* voltados para o campo da educação, com a criação de normas, as deliberações sobre ações a serem realizadas, a fiscalização das políticas educacionais e as ações internas que garantam o funcionamento do próprio órgão. Ou seja, não basta que o Conselho se reúna para que possamos dizer que seja efetivo, mas é preciso haja momentos e processos deliberativos qualificados pela temática da educação, considerando, nesse processo, o contexto político e social local. No capítulo seguinte, retomaremos e detalharemos esses conceitos, tomando por base a revisão de literatura aqui trazida.

A hipótese, então, é que, se verificada a presença dos pressupostos descritos, podemos dizer que há certo grau de efetividade para um conselho gestor, ou seja, encontros regulares para deliberação democrática de membros eleitos, com a produção de momentos deliberativos direcionados para a sua área temática específica. No terceiro capítulo desta pesquisa, sobre o desenho institucional, funcionamento e efetividade do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto - confrontamos os primeiros dados colhidos sobre o CMERP com a referida hipótese, para buscarmos inferências explicativas acerca da efetividade do colegiado.

1.2 Institucionalização da participação: tipos e exemplos de desenhos institucionais no Brasil contemporâneo

A participação popular brasileira cresceu em número, forma e importância ao longo do século XX, em especial a partir dos anos de 1980, a tal ponto que o Brasil se tornou um dos países com a maior quantidade de instituições participativas no mundo (AVRITZER, 2008). Essa transformação representa parte do processo brasileiro de redemocratização, resultado dos inúmeros movimentos da sociedade civil que lutaram para retomar o sistema democrático no país. Trata-se de uma importante mudança de sentido do próprio conceito de democracia, num movimento mais amplo percebido também em outros países (WAMPLER, 2015).

No Brasil, a categoria chamada *participação*, segundo propõe Lavallo (2011), surge nos anos de 1960 como perspectiva de emancipação das camadas populares, ou seja, naquele momento, a participação era necessariamente entendida como uma atividade popular e não correlacionava-se a processos eleitorais às instituições representativas de governo. Esse ideário de participação ganharia novos contornos no país durante o período de transição democrática dos anos de 1980, quando passou a ser entendida como um processo de cidadania – participação cidadã, porque a participação popular teria incorporado elementos liberais-democráticos.

Ainda conforme Lavallo (2011):

Por caminhos imprevisíveis, o ideário participativo dos anos 1960 contribuiu decisivamente, para a inovação institucional democrática, 30 anos depois, graças ao impulso e multiplicação das experiências conselhistas [...] A criação de conselhos gestores de políticas nas áreas de saúde, habitação, direitos da criança e do adolescente, e educação, consideradas estratégicas pela Constituição, estimulou a proliferação de dezenas de outros conselhos nas mais diversas áreas (LAVALLE, 2011, p. 35).

Sobretudo, a partir desse contexto, a sociedade civil se constitui como elemento de destaque nos processos de tomada de decisão e monitoramento de políticas públicas de diversos setores, colocando-se, assim, ao lado do Estado. Isso porque, se antes a sociedade civil atuava apenas como *demandante* perante as estruturas estatais tradicionais, desde as últimas décadas do século XX, passou-se a conceber os mais diversos segmentos da sociedade civil, destinatários das políticas públicas, como peças fundamentais na construção democrática e no aprofundamento das relações entre povo e Estado (AGUDELO, 2012). Para a materialização desta nova concepção de democracia, Agudelo (2012) aponta que:

Durante este período, los gobiernos han comenzado a diseñar un conjunto de normas donde se creaban nuevos espacios para la participación de la sociedad civil em los diversos escenarios, com vários niveles de gobierno y com distintos actores sociales. Se há trabajado en el diseño de estratégias participativas y de mecanismos institucionales para un nuevo modelo de democracia participativa (AGUDELO, 2012, p. 475).²

Nesse processo, em que a sociedade civil é redescoberta na construção democrática da vida pública, a *institucionalização* representa a abertura do Estado e das suas instâncias decisórias à participação, sem a qual não se pode mais conceber, legitimamente, o desenho, o diagnóstico, a programação, a implementação, a execução e a avaliação dos ciclos das políticas públicas descritos por Agudelo (2012). Assim, por meio das perspectivas de cidadania concebidas pela Constituição de 1988, a criação de diversos órgãos que viabilizam a presença e a inserção permanente da sociedade civil no ciclo das políticas públicas descentraliza as tomadas de decisões pelo Poder Público, com aumento da participação popular e democrática na concepção de serviços, bens e direitos essenciais.

Tal caminho rumo à construção de instituições, embora fundamental para a materialização da participação social em instituições perenes, acontece dentro de contextos por vezes problemáticos que marcam os processos políticos. Bringel e Echart (2008), por exemplo, colocam a institucionalização como uma fronteira à atuação dos movimentos sociais e à relação deles com a democracia. Para os autores, existem os âmbitos *instituídos* e *instituintes*: enquanto naqueles enquadram-se a “ampliação dos espaços deliberativos”, nestes encontramos o “potencial de criação de novas experiências democráticas”. A tendência dos estudos contemporâneos sobre movimentos sociais e democracia seria a de sobrevalorizar os espaços instituídos, em detrimento dos espaços instituintes, o que representaria:

[...] olhar somente um lado da fronteira da institucionalidade – o lado do instituído –, analisando um determinado tipo de participação – a institucionalizada –, e deixando de lado outras perspectivas mais rupturistas, de caráter instituinte, criadoras de novos marcos democráticos, que estão intrinsecamente ligadas e em constante tensão [...] (BRINGEL e ECHART 2008, p. 465).

Apesar de reconhecermos os limites do contexto apresentado, acreditamos que seja importante, também, avaliar os seus avanços. Os espaços participativos, representados em grande medida pelas instituições participativas (IP), continuam sendo importantes, no mínimo, por sua numerosa quantidade, em especial no caso brasileiro. Sua capilaridade e proximidade

² Durante este período, os governos começaram a apresentar um conjunto de normas nas quais se criavam novos espaços para a participação da sociedade civil nos diversos cenários, com vários níveis de governos e com distintos atores sociais. Trabalhou-se no desenho de estratégias participativas e de mecanismos institucionais para um novo modelo de democracia participativa. [Tradução nossa].

com a população, principalmente no âmbito municipal, colocam esses órgãos como espaços potenciais de aprofundamento da participação democrática direta. Talvez, um importante questionamento seja em que medida as instituições participativas ainda apresentam possibilidades de criação e inovação diante da sociedade civil e dos movimentos sociais e populares, possibilidades essas que não estão concentradas apenas no âmbito instituinte.

Além disso, segundo Avritzer (2008), uma compreensão adequada de participação exige que esse conceito não seja contraposto ao de institucionalização, como o autor critica o que vem sendo feito por parte da literatura que se dedica à teoria democrática. Por isso, aponta as instituições participativas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre política” (AVRITZER, 2008).

Do ponto de vista da representação, as instituições participativas diferenciam-se dos órgãos que compõem o Parlamento porque, nelas, não encontramos como requisito a *autorização*, conforme se verifica na representação política tradicional (parlamentar). Além disso, nas instituições participativas, não existe monopólio territorial, mas pluralismo de representação da sociedade civil (AVRITZER, 2007, p. 444)³.

Um dos elementos centrais na pesquisa de instituições participativas é o seu *desenho institucional*, que envolve os estudos sobre as *variáveis institucionais* dos mais diversos tipos de modelos participativos. Segundo propõem Faria e Ribeiro (2011), o desenho institucional, é o conjunto de regras que envolvem as instituições participativas, que, numa perspectiva empírica de estudos, poderiam ser analisadas a partir de: “i) tempo de existência das instituições; ii) a existência de uma estrutura organizacional; e iii) a frequência de reuniões obrigatórias”. Já o potencial inclusivo dos desenhos institucionais das IPs pode ser avaliado a partir de: “i) a composição, a pluralidade e a proporcionalidade nos conselhos. Do mesmo modo, esse potencial pode ser aferido a partir das regras em torno do ii) processo decisório [...]” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 128).

Quanto aos seus tipos, sobretudo nas últimas décadas, as três principais formas de participação que se proliferaram no país são as *estruturas de baixo para cima*, as instituições de *partilha de poder* e os modelos de *ratificação pública*. Para essas diversas formas de participação, a literatura descreve também diferentes desenhos institucionais, diferentes meios de organização e de relacionamento com o Estado e, ainda, de exigências formais e legais. Os orçamentos participativos são exemplos de estruturas “de baixo para cima”; os conselhos de

³ Por autorização, entende-se a transferência de poder aos representantes políticos por meio do voto. Já o monopólio territorial refere-se à vinculação de representantes e representados com sua base política inicial, o domicílio eleitoral.

políticas são os principais meios de partilha de poder, em que se observa participação mista entre sociedade civil e entes estatais; já os planos diretores dos municípios são exemplos de ratificação pela obrigatoriedade de audiências públicas impostas pela legislação (AVRITZER, 2008).

A categorização apresentada por Lavallo, Houtzager e Acharya (2004) parte da apresentação das instituições participativas como “uma verdadeira floresta institucional” (p. 348). Na visão das autoras, para o caso específico de São Paulo, estão presentes os seguintes exemplos: a dos *orçamentos participativos*, a dos *conselhos de políticas públicas*⁵ e, ainda, uma terceira, que seria a da participação como *variável dependente* - conselhos não institucionais, comitês, programas e comissões. Essa terceira categoria compreenderia uma “participação geral”, e sua preservação teórica seria vantajosa para “ampliação do universo estatístico com que trabalhar e na capacidade de incluir na análise um agrupamento diverso de espaços de participação raramente estudados” (LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004, p. 348).

Avritzer (2008) aponta a experiência dos orçamentos participativos, em especial a experiência de Porto Alegre, como pioneira em sua análise sobre cada uma das três principais formas de institucionalização da participação democrática no país. Isso se deveria, segundo descreve o autor, à conjuntura específica daquele município, que, desde meados do século XX, apresentou forte mobilização da sociedade civil e dos movimentos sociais, além de repetidas eleições com vitórias de esquerda (Partido Democrático Trabalhista - PDT), inclusive depois da redemocratização no ano de 1986. Já em 1988, a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade impulsionou a criação de conselhos populares para a fiscalização e participação nas contas públicas.

O que se descreve, então, é um contexto específico que permitiu a criação dos orçamentos participativos, “uma interseção muito particular entre sociedade civil e sociedade política se manifesta em Porto Alegre no final dos anos oitenta” (AVRITZER, 2008). Ainda conforme descreve o autor, na cidade de São Paulo, apesar da forte organização da sociedade civil no período da redemocratização brasileira, ela se deu de forma desigual nas diversas regiões da cidade, e a ideia de orçamento participativo sofreu resistência da Câmara Municipal quando da primeira eleição do PT para a prefeitura em 1988. Assim, essa forma de participação

⁵ A nomenclatura *conselhos de políticas*, apresentada por Avritzer (2008), é uma das possíveis para designar, de maneira geral, os conselhos como instituições participativas. Outras classificações são encontradas na literatura, como a apresentada por Lavallo, Houtzager e Acharya (2004), que também compreende as categorias de *conselhos gestores*, *conselhos de programas* e *conselhos temáticos*, a depender da esfera analisada, se municipal, estadual ou federal. Quanto ao CMERP, observamos que se trata de um conselho temático municipal, já que age unicamente na área da educação. Assim, a designação utilizada levará em conta esse aspecto, muito embora existam variáveis de classificação na literatura específica.

institucionalizada só viria a se consolidar na cidade a partir dos anos 2000, com a segunda eleição do PT à prefeitura.

É importante destacar, também, que os orçamentos participativos representam a categoria institucional de participação mais conhecida no Brasil e em outros lugares, conforme descrevem Laval, Houtzager e Acharya (2004, p. 349).

O segundo exemplo de instituições participativas no Brasil são os conselhos de políticas. De acordo com Tótor e Chaia (2004), os conselhos em geral representam espaços de liberdade política. Ainda segundo as autoras, representam descentralização política e modernização do Estado (TÓTORA e CHAIA, 2004 p. 194-201). Especificamente sobre os conselhos municipais de saúde de São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, Avritzer (2008), demonstra a trajetória dos movimentos sanitários e a luta popular para a criação dessas instituições no artigo 186 da Constituição Federal e, posteriormente, na Lei 8.142 de 1990. Vê-se, assim, que mesmo sendo modelos institucionais de partilha de poder, a história dos conselhos de políticas foi marcada pela luta *popular*.

Gohn (2004) aponta os conselhos gestores como “[...] uma das principais inovações democráticas no âmbito das políticas públicas - ao estabelecerem espaços de interlocução permanente entre a sociedade política e a sociedade civil organizada [...]” (GOHN, 2004, p. 66). Nesse sentido, entendemos que a institucionalização apresenta como fator de importância para *permanência de interlocução* e a *inovação democrática*. Ainda segundo a autora, os conselhos representam um novo tipo de relacionamento entre os cidadãos e o Estado, por meio do acesso direto da população nos âmbitos de tomada de decisão política.

Para Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), os conselhos, em geral, têm as seguintes características: são temáticos, ou seja, estão voltados à gestão de políticas de uma área específica (saúde, meio ambiente, educação etc.); são semi-representativos, já que os conselheiros são eleitos dentro dos movimentos sociais e de classes, e não via sufrágio universal; são, de modo geral, “deliberativos, abrangentes e permanentes”; geralmente, sua composição entre o governo e a sociedade civil é paritária; apresentam-se como autônomos ou semiautônomos em relação ao governo (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004, p. 22/24).

Por fim, Avritzer (2008) aponta como terceiro exemplo de institucionalização participativa a ratificação pública, diferente tanto dos casos “de baixo para cima” quanto das partilhas de poder. Isso porque, ainda segundo o autor, diversamente dos Orçamentos Participativos, a ratificação pública não começa um processo de decisão política, mas representa o seu fim; quanto à partilha de poder, a diferenciação está no fato de que a ratificação apenas

submete uma política já construída no interior do Estado à aprovação pública - ou seja, o relacionamento entre sociedade civil e Estado é outro.

Os grandes exemplos de ratificação pública existentes no país são os planos diretores municipais, que têm sua origem no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (AVRITZER, 2008). O MNRU teria levado à Assembleia Nacional Constituinte as suas reivindicações quanto à reforma urbana (direito à cidade, participação popular, imposto progressivo etc.), mas os setores conservadores deslocaram essas propostas da Constituição Federal para a Lei do Estatuto das Cidades, que demorou quatorze anos para ser aprovado, depois de forte pressão da sociedade civil (AVRITZER, 2008).

De forma geral, as experiências descritas por Avritzer (2008) partem do campo local de atuação de movimentos sociais e articulações da sociedade civil, sendo as cidades os lugares das formas embrionárias de instituições participativas brasileiras, com destaque para Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte. Nesse sentido, Pires e Vaz (2010) descrevem que a disseminação dos conselhos gestores e dos orçamentos participativos despertou no país grande número de pesquisas, com diversos dados sobre sua atuação, seu funcionamento e sua influência sobre as tomadas de decisões dos governos locais, já que: “estas instituições têm se tornado parte fundamental do processo de concepção e execução de políticas públicas (desde a decisão à sua implementação e seu monitoramento)” (PIRES e VAZ, 2010, p. 253).

Assim, essa revisão sobre as formas institucionalizadas de participação - modelos “de baixo para cima”, de partilha de poder e de ratificação - demonstra como, na prática democrática do Brasil atual, consolida-se a participação como expressão política e valorização dos movimentos sociais para além da representação liberal, sobretudo nos municípios.

1.3 Desenho institucional de Conselhos municipais

Sobretudo, desde a redemocratização brasileira, iniciada nos anos de 1980, o surgimento de conselhos municipais acompanhou o movimento geral de crescimento das experiências de participação popular no país. Segundo Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 12), esse fenômeno está inserido na reforma do governo local via participação cidadã e, também, na multiplicação dos atores que atuam no ciclo das políticas públicas.

Os anos de 1990 foram, assim, o marco de institucionalização e proliferação dos conselhos municipais. Desde então, após a abertura à democracia direta propiciada pela Constituição de 1988, os conselhos representaram importante meio de diagnóstico, programação, implementação, execução e avaliação (AGUDELO, 2012) das políticas públicas.

E, conforme sua existência vincula o repasse de verbas da União a Estados e Municípios, sua criação “tem caráter quase compulsório” (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004, p. 22). Nesse sentido, podemos entender os conselhos como âmbitos permanentes de inclusão e atuação popular no ciclo das políticas públicas, na medida em que permitem a tomada de decisões conjuntas entre sociedade civil e Poder Público, em torno dos conceitos de co-gestão e fiscalização apresentados pela literatura (WAMPLER, 2015).

Além disso, parte da literatura considera que os conselhos municipais são a mais expressiva forma de participação local, com quatro princípios informadores, do ponto de vista da interação entre o governo local e a sociedade: representatividade do Executivo; “compromisso político do governo com essas esferas públicas”; “organização da sociedade em associações civis” e “representatividade e autonomia das organizações sociais em relação ao governo” (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004, p. 25).

Para se ter uma ideia da importância quantitativa deste tipo de instituições participativas, o número médio de conselhos por área de atuação (ou seja, de cada política pública) nos municípios brasileiros era de dez entre 1997 e 2000, tendo aumentado para catorze entre 2001 e 2004 e, posteriormente, para dezenove entre 2005 e 2008, conforme apontam Pires e Vaz (p. 253 e 254).

Assim, vemos que existe uma aposta, por um lado, tanto da sociedade civil em geral, dos movimentos sociais e dos movimentos populares locais, quanto do próprio Poder Público na prática conselhistas local. Conforme expõem Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 13), “Espera-se que a existência dos conselhos fortaleça a capacidade da sociedade de controlar os mecanismos e critérios do uso dos recursos públicos [...]” e, ainda, “Espera-se que as novas formas de interação entre governo e sociedade materializadas nos conselhos municipais estejam fazendo emergir novos padrões de governo baseados na gestão democrática [...]”.

Ao lado dessa aposta positiva nos conselhos municipais, representada por seus números significativos, também temos um contexto de reforma municipal que encontra repercussão em debates internacionais e na crença de falência e inefetividade da governança local. De acordo com essa perspectiva, de caráter liberal, a participação democrática local deve limitar-se a perspectivas econômicas de crescimento local e aumento da competitividade dos centros urbanos, sem haver sentidos redistributivistas ou mesmo de aumento das formas de interação entre a sociedade e o governo local. A política local deveria servir como barreira às novas e diversas formas democráticas de participação, como é o caso dos conselhos (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004).

A essa visão de reforma municipal baseada no discurso de ineficiência dos governos locais contrapõe-se a concepção de gestão democrática das cidades, que é oposta à agenda liberal. Assim, a gestão democrática é “crítica à ilusão de governo tecnocrático” e propõe a participação num sentido diferente da concepção liberal (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004, p. 15). Nesse sentido, o início do século XXI é um período marcado pelas contradições entre os efeitos do avanço da globalização nas áreas sociais e o “ressurgimento de blocos de resistência culturais no plano local, esfera bastante afetada pela globalização - tanto do ponto de vista econômico como cultural” (GOHN, 2004, p. 62- 63).

Quanto a isso, Garcia et al. (2009, p. 20) apontam que a reforma do Estado brasileiro se inicia a partir da Constituição de 1988, “quando são criados novos mecanismos de controle social, financiamento e participação. Todavia, é a partir dos anos de 1990 que temos propostas cada vez mais aproximadas do previsto pela denominada ‘Nova Gestão Pública’”. A reforma do Estado assume, então, um modelo gerencialista que prevê a diminuição da participação estatal na criação, implementação e condução das mais diversas políticas públicas, com transferência da atuação para o setor privado:

Esta alteração na relação entre as distintas esferas governamentais e os setores privados, em suas múltiplas e renovadas versões, tem se expandido sobremaneira como resultado da operacionalização, mesmo que para alguns ainda tímidos, de postulados de reforma administrativa. (GARCIA ET AL., 2009, p. 21).

E ainda:

Nesse sentido, descentralizar e privatizar – submetendo a esferal estatal aos controles de mercado ou que simulem mercados – são palavras de ordem que se encontram concatenadas. A busca por uma maior eficiência; a ampliação de novos mercados para a reprodução do capital; a tentativa de minimizar a vulnerabilidade das democracias; estas são algumas das possíveis respostas para a atual reconfiguração das relações entre o público e o privado. (GARCIA ET AL., 2009, p. 24).

A direção neoliberal da política econômica atual, que propõe reformas do Estado para diminuição da máquina pública e, também, diminuição dos gastos com políticas sociais, coloca-se como um limite à atuação dos conselhos. Uma vez institucionalizados, esses órgãos representam parte da máquina estatal e se voltam, em grande medida, ao monitoramento de políticas públicas sociais, as quais encontram redução dentro das reformas neoliberais. Os conselhos teriam sido, então, capturados pelo projeto de modernização política. Além disso, a

hierarquização política e a burocracia inerentes ao Estado seriam outros limites à sua atuação dos conselhos (TÓTORA e CHAIA, 2004, p. 200-201).

Podemos, assim, compreender que o modelo de partilha de poder, conforme descrito por Avritzer (2008) e materializado nos conselhos municipais, nasce como forma contra-hegemônica de participação democrática, para além da agenda neoliberal e de globalização. Essa agenda tenta enquadrar a política local como ineficiente e, ainda, afastar a interação democrática entre Estado, sociedade civil e movimentos sociais e populares, já que, de fato, muitas das exigências feitas no âmbito dos conselhos demandam investimentos sociais que muitas vezes são vistos como meros gastos impeditivos ao desenvolvimento econômico.

Esse contexto de contradições, entre as apostas feitas originalmente para a partilha de poder e, posteriormente, a tentativa de sua ressignificação numa agenda política liberal, coloca os conselhos “como um mosaico de interesses segmentados” (TÓTORA e CHAIA, 2004, p. 201). Encontramos, assim, limites e possibilidades na prática dos conselhos como instituições participativas, sobretudo no que tange à participação da sociedade, conforme descrito pela literatura e percebido também na nossa análise de dados.

Além desse quadro político de disputa em que se situam os conselhos, também apresentamos como parte da literatura descreve seus tipos e características. Lavallo, Houtzager e Acharya (2004, p. 349-350) classificam os conselhos em quatro tipos - gestores de unidades e de autarquias, que fiscalizam equipamentos públicos e autarquias da saúde; conselhos de programas (facultativos e presentes também nas esferas estadual e federal); conselhos temáticos (tipicamente municipais); e conselhos de políticas. São os conselhos de políticas, no entanto, que, segundo os autores, “apresentam o nível mais expressivo de participação dos conselhos” (LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004, p. 350), na amostra que analisaram. Segundo essa classificação, o CMERP seria um conselho municipal tipicamente temático.

Uma das características históricas dos conselhos é a sua existência como instituições de onde se observa o agir político e não “carreiras de transmissão das decisões tomadas em instâncias centralizadas de poder”; são órgãos colegiados que funcionam “como espaço público de ação e discussão” (TÓTORA e CHAIA, 2004, p. 197). Outras duas características dessas instituições são descritas por Wampler (2015, p. 135) e que nos servirão como pontos de referência na pesquisa e na análise específica do CMERP. A primeira delas é a co-gestão (*co-governance*) que, segundo o autor, representa a autoridade que têm os conselhos de criar novas políticas públicas. A segunda característica é o controle social (*oversight*), que seria a autoridade de fiscalizar as diversas ações do governo local. A descrição feita pelo autor refere-

se aos conselhos de saúde, habitação e assistência social de Belo Horizonte, mas se apresenta como uma perspectiva descritiva abrangente para os conselhos municipais em geral.

1.4 Conselhos Municipais de Educação no Brasil

Os conselhos de políticas são exemplos de instituições participativas que ganharam forma no processo de redemocratização brasileiro. Dentre as suas características, apontamos a possibilidade que os conselhos têm de atuação normativa, deliberativa, consultiva e programática dentro de determinada área temática, o que permite a criação, a gestão e fiscalização de políticas públicas em determinado setor. O nosso objeto de pesquisa, inserido no contexto específico da educação municipal em Ribeirão Preto, encontra paralelo em conselhos de políticas públicas educacionais de todo o país, com algumas das características comuns que apresentaremos a seguir, a partir dos dados do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Quanto à sistemática de organização da educação municipal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB - nº 9.394/1996 – prevê, em primeiro lugar, a criação e organização dos sistemas educacionais pelos municípios, a partir da qual devem ser criados os conselhos de política educacional. Uma vez institucionalizado o conselho municipal de educação, é a partir dele que deve ser formulado o plano municipal de educação. Porém, segundo descrito, os conselhos teriam surgido, de forma geral, antes dos sistemas de educação; em alguns casos, mesmo os planos precedem os conselhos (BRASIL, MEC, 2008, p.12).

Além disso, diferentemente do que acontece na área da saúde, em que o repasse de verbas da União aos Municípios está vinculado à criação dos respectivos conselhos de saúde e que Avritzer (2008) coloca como um tipo de sanção no caso de não criação, na área da educação, não visualizamos essa vinculação. Ainda assim na LDB (artigo 3º, inciso VIII) a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” está colocado como princípio. A lei ainda pontua que (art. 13, II): “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: [...] participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

Ao organizar a educação nacional em sistemas (Federal, Estadual e Municipal), a LDB determina que os municípios deverão “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados”. Podemos, então, considerar que a criação dos conselhos de educação em âmbito

municipal é um caminho coerente com as previsões legais de democratização das formas de organização dos sistemas de ensino e gestão das políticas educacionais.

Quanto ao histórico de criações, os primeiros conselhos municipais de educação (CME) são o *Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte*, criado no Rio de Janeiro em 1854, e o *Conselho Municipal de Educação de Candelária*, criado em 1936 (BRASIL, MEC, 2008, p. 13). De qualquer modo, não podemos considerar que essas instituições tenham o mesmo caráter de partilha de poder ou de participação democrática no sentido que os conselhos municipais apresentam hoje e que pretendemos abordar. Mesmo no caso do Conselho do Município de Candelária, o seu caráter era meramente consultivo (BRASIL, MEC, 2008, p. 13). Nesse sentido o Ministério da Educação aponta que:

[...] a criação e o efetivo funcionamento dos conselhos municipais de educação, nos moldes atuais, tiveram impulso a partir da Constituição de 1988, que, sob os princípios da descentralização e gestão democrática, instituiu os sistemas municipais de ensino” (BRASIL, MEC, 2008, p. 13- 14).

Ainda segundo o MEC (2008), o sistema municipal de ensino:

[...] constitui o arcabouço legal maior de organização da educação no município. O conselho é o fórum da gestão democrática e como órgão de consulta e de deliberação, com destaque para a função normativa. E o plano é o instrumento guia da gestão do sistema [...] (BRASIL, MEC, 2008, p. 14).

Ainda segundo o MEC (2008), a partir os dados cadastrados no Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME), na região Centro-Oeste do país, 85% dos municípios tinham leis que criavam os respectivos conselhos de educação; na região Nordeste, o número era de 86%; na região Norte, de 75%; na região Sudeste, de 96%; e, na região Sul, de 90% (BRASIL, MEC, 2008, p. 16). De um ponto de vista quantitativo, a dispersão dos Conselhos Municipais de Educação no país é alto, com grande disseminação em todas as regiões do país.

Além disso, demonstra-se que apenas 10% dos municípios cadastrados no SICME até 2007 não possuíam CME criados e que, dentre esses, 93% manifestaram interesse em criar o órgão. Os motivos que levaram os municípios a não criarem os conselhos até aquele momento variavam - desde falta de conhecimento da importância do órgão até falta de interesse do Executivo em propor o projeto de lei de criação ou do Legislativo em aprová-la. Alguns municípios encontravam-se em processo de negociação para criação da lei pertinente (BRASIL, MEC, 2008, p. 31-32).

Quanto ao funcionamento dos Conselhos, os números do MEC (2008) apontam o seguinte: na região Centro-Oeste, 76% dos órgãos funcionam efetivamente; na região Nordeste, são 78%; no Norte, 64%; no Sudeste, 93%; e no Sul, 86%. Do total de municípios cadastrados no SICME, em 16% o CME não funciona regularmente, apesar de sua existência prevista em lei.

Quanto aos números de Municípios com Conselho Municipal de Educação, o Relatório Munic do IBGE de 2009, sobre o perfil dos municípios brasileiros, aponta que:

A MUNIC registra o crescimento no número de municípios que declararam possuir Conselho de Educação local, passando de 68,0%, em 2006, para 79,1% do total, em 2009. No mesmo intervalo, o percentual de conselhos com constituição paritária salta de 48,0% para 70,8%, bem como a indicação de conselhos com caráter consultivo passa de 53,0% para 64,8%, com caráter deliberativo vai de 51,0% para 65,0%, com função normativa sai de 41,0% para 51,1% e de perfil fiscalizador vai de 49,0% para 60,0% [...] (BRASIL, IBGE, 2009, p. 51).

Já o relatório de 2011 indica que o Brasil possuía, à época, 4718 Conselhos Municipais de Educação, dentre 5565 municípios (BRASIL, IBGE, 2011). Destes, 3886 tinham composição paritária entre membros da sociedade civil e de representantes do governo local. Além disso, 4008 tinham caráter consultivo; 3996, caráter deliberativo; 3186, caráter normativo; e 3735, caráter fiscalizador. Por fim, em âmbito nacional, 4344 haviam realizado reuniões nos últimos doze meses, ou seja, estavam em funcionamento efetivo.

Muito embora existam interpretações dadas aos artigos 8º, 11 e 18 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e, também, ao artigo 211 da Constituição Federal, no sentido da obrigatoriedade, não entendemos como obrigatória a criação de Conselhos Municipais de Educação pelos Municípios. Trata-se de uma ação desejável do ponto de vista de gestão democrática das políticas públicas educacionais em âmbito local, mas não se pode dizer que seja obrigatória.

Apesar dos números representativos da quantidade e proliferação dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil, as pesquisas que encontramos nessa área são de órgãos governamentais como o MEC e o IBGE. A aparente falta de estudos acadêmicos nessa área, em especial de pesquisas qualitativas que se dediquem a descrever esses órgãos de maneira detalhada, torna ainda mais motivantes as contribuições que pretendemos apresentar. Trata-se de um campo ainda aberto de possibilidades e de potenciais vias descritivas, rico em participação democrática e popular.

2 Método

Neste capítulo apresentamos a metodologia utilizada para a realização da pesquisa. Levamos em conta: a) a abordagem teórico-metodológica; b) o tipo de pesquisa; c) os instrumentos e procedimentos para coleta de dados; d) o procedimento para organização dos dados; e) o procedimento para análise dos dados; e f) os procedimentos éticos e retorno dos dados.

Os dados coletados ao longo da pesquisa têm as seguintes fontes: a legislação de criação do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto e suas modificações, as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do CMERP, o Plano Municipal de Educação de 2008, as entrevistas realizadas com conselheiras e conselheiros e os diários de observação de campo das reuniões ordinárias. O recorte cronológico é o ano de 2008, em função do marco do primeiro Plano Municipal de Educação de Ribeirão Preto.

2.1 Abordagem teórico-metodológica e tipo de pesquisa

A pergunta de pesquisa se coloca no mesmo sentido dos questionamentos que apresentamos na introdução e no capítulo anterior, a partir da leitura das teorias democráticas e da abordagem sobre o fenômeno da participação: que tipo de instituição é e como o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP) se insere no contexto de participação política deliberativa local? Desta pergunta geral podem ser feitas as seguintes, mais específicas: O CMERP está em funcionamento? Suas ações são efetivas no sentido de se voltarem para a educação no Município? Como ele se relaciona com o Poder Público e com a sociedade civil? Para encontrarmos linhas explicativas para essas questões, precisamos responder qual é o desenho institucional do CMERP e que tipo de ações estão presentes nas suas práticas institucionais, especialmente quanto aos seus conteúdos deliberativos e os seus sentidos participativos.

Com isso buscamos, sobretudo, entender em que medida este órgão tem respondido às expectativas em torno da democracia direta, dentro dos debates apresentados sobre os contextos de avanços e limites da participação política no Brasil, bem como analisar os seus processos internos de deliberação democrática, conforme proposto pela literatura (AVRITZER, 2011; FERRO, 2015; SILVA, ALMEIDA e CARLOS, 2015). Tratamos, assim, de descrever, em primeiro lugar, que instituição é o CMERP para depois analisarmos a efetividade das suas ações e as relações estabelecidas com o Poder Público e com a sociedade no contexto político do Conselho durante o período considerado.

Nossa premissa é que, compreendendo o desenho institucional do Conselho, poderemos encontrar caminhos para a compreensão do seu funcionamento, da sua efetividade e das suas relações com o Poder Público e a sociedade civil, a partir da observação do cotidiano do CMERP e da visão dos próprios conselheiros e conselheiras.

Para isso, coletamos primeiro os dados documentais e indiretos – porque produzidos sem a participação do autor – acerca do CMERP. São eles: o conjunto legislativo de criação e instituição do colegiado, bem como as modificações normativas posteriores, as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da plenária do Conselho (a partir de 2008) e, também, o Plano Municipal de Educação de Ribeirão Preto de 2008. A partir desses dados, construímos um primeiro perfil do órgão, que abarca os contextos e as dinâmicas retratadas nos documentos do próprio Conselho, tais como a frequência dos conselheiros e conselheiras nas reuniões e os conteúdos das suas sessões. Esse perfil está sistematizado e detalhado no segundo capítulo do trabalho.

Além disso, utilizamos os dados diretos colhidos junto ao órgão, a partir do acompanhamento participante das reuniões ordinárias mensais da sua Plenária e das entrevistas semi-estruturadas com conselheiros e conselheiras. Esse segundo conjunto de dados complementam, descritivamente, junto do desenho institucional e do conjunto de ações do Conselho, o contexto da participação política na instituição, não por meio de dados formais (como a legislação e os documentos produzidos), mas pela observação de campo e pelas visões de conselheiros e conselheiras.

Objetivamos realizar análises descritivas e explicativas sobre o CMERP e seus contextos de participação democrática, na medida em que os conjuntos e resumos de dados permitirem. O trabalho parte da descrição de dados disponíveis e levantados ao longo da pesquisa, resumidos e organizados pelo próprio autor, para um esforço de compreensão de fatos que não conhecemos, mas que buscamos conhecer (EPSTEIN e KING, 2013), tais como a efetividade e o funcionamento do Conselho em seu contexto de partilha de poder. Vale ressaltar, contudo, que todas as conclusões possuem certo grau de incerteza, conforme a própria perspectiva de pesquisa empírica (EPSTEIN e KING, 2013).

Destacamos também que não temos como objetivo analisar as políticas públicas educacionais em si. Buscamos apontar somente se a participação social e os momentos deliberativos no CMERP guardam algum tipo de relação com as políticas públicas. E isso se deve a dois motivos principais: em primeiro lugar, porque se trata de um trabalho com foco na democracia participativa e suas instituições, e não nas políticas públicas – e, nesse sentido, preocupam-nos muito mais questões sobre os mecanismos de participação e deliberação

democráticas em um contexto de partilha de poder, sem deslocamento do objeto de estudos para o campo das políticas públicas. Em segundo lugar, porque o campo das políticas públicas é muito vasto e complexo para que qualquer abordagem que pudéssemos trazer nesta pesquisa não fosse superficial. Acreditamos que seria necessário um outro trabalho apenas para persecução deste objetivo. Portanto, nosso recorte se limita à descrição do contexto observado e das ações produzidas pelos sujeitos atuantes, buscando posicioná-los nas percepções atuais das teorias democráticas desde uma perspectiva interna do Conselho.

Isso porque, conforme já abordamos, a participação democrática é um fenômeno que pode ser analisado sob diversos enfoques, tais como: o campo das políticas públicas, o campo das teorias democráticas e o campo dos movimentos sociais (FERRO, 2015). A nossa proposta de pesquisa está inserida na segunda linha da agenda de pesquisas, e aspectos como as políticas públicas e os movimentos sociais não constituem nossa principal linha de análise, mas apenas tangenciam as perspectivas de estudos. O norte principal da pesquisa é descrever os sentidos democráticos e participativos no CMERP a partir de seu desenho institucional, testando as hipóteses sobre seu funcionamento e sua efetividade e a sua inserção no contexto político local, levando em conta as suas relações com o Poder Público e com a sociedade civil.

Para concretização desses objetivos, a pesquisa proposta apresenta natureza empírica, de caráter qualitativo, em formato de estudo de caso.

Quanto à perspectiva empírica de pesquisa, Epstein e King (2013) enfatizam que os seus três possíveis fins são *coletar dados*, *resumir dados* e *fazer inferências descritivas ou causais*. As características comuns das pesquisas de caráter empírico são a reunião de dados e a realização de inferências, observando-se determinadas regras. Segundo os autores, um dos principais desafios para a pesquisa empírica no campo do Direito é justamente o correto prosseguimento das regras de inferência, que se daria por meio dos seguintes passos:

a) a pesquisa deve ser replicável: “O bom trabalho empírico adere ao *padrão da replicação*: outro pesquisador deve conseguir entender, avaliar, basear-se em, e reproduzir a pesquisa” (EPSTEIN e KING, 2013, p. 47);

b) a pesquisa é um empreendimento social: “frases que começam com ‘eu acho’ ou ‘eu acredito’ são irrelevantes. O importante é a sua contribuição à literatura acadêmica, à tarefa comum ou empreendimento social de aprender sobre o mundo” (EPSTEIN e KING, 2013, p. 57);

c) todo conhecimento e toda inferência na pesquisa é incerto: “Afim, os fatos que conhecemos relacionam-se aos fatos que não conhecemos, mas gostaríamos de conhecer,

somente por suposições que jamais poderemos verificar completamente” (EPSTEIN e KING, 2013, p. 63).

Já quanto à metodologia qualitativa de pesquisa, que apresenta diferentes perspectivas, podemos afirmar que ela é modelo de superação de métodos tradicionais como o positivista e o estrutural-funcionalista (TRIVIÑOS, 1992). Genericamente, a pesquisa qualitativa reúne procedimentos de investigação que partilham determinadas características, priorizando-se: descrição; investigação em profundidade; complexidade e em contexto ecológico natural; compreensão dos fenômenos a partir da perspectiva dos sujeitos da investigação e as causas exteriores consideradas secundariamente.

Triviños (1987, p. 125) especifica dois traços fundamentais para a caracterização da pesquisa qualitativa: por um lado, sua tendência definitiva, de natureza desreificadora dos fenômenos, do conhecimento e do ser humano; e, por outro lado, relacionada com aquela, a rejeição da neutralidade do saber científico. Sobre algumas das características assumidas pela investigação qualitativa, Bogdan e Biklen (1994) destacam:

a) o ambiente natural é a fonte direta de dados e o investigador seu instrumento principal; os pesquisadores qualitativos assumem que o comportamento humano é significativamente influenciado pelo contexto em que ocorre, de modo que frequentam, sempre que possível, os locais de estudo;

b) ela tende a ser mais descritiva; tenta descrever de forma narrativa em que consiste determinada situação ou visão de mundo. Os dados incluem transcrições de entrevistas, notas de campo, fotografias, vídeos, documentos pessoais, memorandos e outros registros oficiais;

c) há mais interesse pelo processo do que pelos resultados ou produtos. A ênfase qualitativa está na história da atividade, acontecimento ou negociação de significado do que se pretende estudar;

d) os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva. As teorizações ou abstrações são construídas à medida que os dados particulares recolhidos agrupam-se. Proceda-se de “baixo para cima”, em um processo de análise em forma de funil, isto é, partindo de uma abertura inicial que se torna mais fechada e específica no extremo;

e) o significado é de importância vital na abordagem qualitativa. O investigador qualitativo estabelece estratégias e procedimentos que lhes permita tomar em consideração as experiências do ponto de vista do informante, a fim de apreender as diferentes perspectivas dos participantes e interessando-se pelo modo como diferentes pessoas dão sentido às suas vidas.

Bogdan e Biklen (1994) ressaltam que a abordagem qualitativa é diferente daquela traçada a partir dos testes e verificações de hipóteses, porque não espera que a produção científica se dê pela correlação direta de resultados e suas generalizações.

A análise que realizamos apresenta, então, caráter empírico qualitativo porque, a partir dos dados diretos e indiretos colhidos sobre a atuação do Conselho, bem como do seu desenho e do seu funcionamento, pudemos avançar na direção de uma compreensão da sua atuação e da sua interação no contexto político e social de partilha de poder em que se encontra. Além disso, buscamos muito mais uma construção de sentidos para os dados analisados do que o estabelecimento de correlações diretas entre os seus resultados, conforme propõem Bogdan e Biklen (1994).

Por fim, quanto ao formato em estudo de caso, Yin (2015) apresenta uma definição a partir de dois elementos – o primeiro referente ao escopo desse tipo de investigação científica e o segundo referente às suas características. Assim, quanto ao escopo, o autor pontua que o estudo de caso “investiga um fenômeno contemporâneo (o ‘caso’) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando [...] os limites entre o fenômeno e o contexto não puderem ser claramente evidentes” (YIN, 2015, p. 17).

Já quanto às suas características, um estudo de caso busca compreender uma realidade em que as “variáveis de interesse” superam os “pontos de dados”, na medida em que a investigação: “conta com múltiplas fontes de evidência, com dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados” (YIN, 2015, p. 18). Assim, nesse tipo de pesquisa, a investigação tem à sua disposição uma variedade de formatos dados.

Em relação à aplicabilidade de orientações epistemológicas, os estudos de caso permitem desde abordagens relativistas até visões interpretativistas ou realistas do fenômeno estudado, com versatilidade diante das possibilidades de posições científicas (YIN, 2015, p. 18). Para a presente pesquisa, na medida em que admitimos que a realidade estudada depende da pessoa que a observa, assumimos uma postura interpretativista dos fenômenos investigados, adotando, portanto, o modelo de estudo de caso.

Já quanto às posições teóricas diante de um estudo de caso, Yin pondera que:

Em vez de você pensar no seu caso como uma amostragem, você deveria pensar nele como a oportunidade para lançar luz empírica sobre conceitos ou princípios teóricos, não muito diferente do motivo de um investigador de laboratório concebendo e conduzindo um novo experimento (YIN, 2015, p. 44).

A proposta do autor coloca-se no mesmo sentido daquela apresentada por Bogdan e Biklen (1994) para as investigações qualitativas – de realizar análises teóricas e testar hipóteses a partir dos dados coletados, e não buscar os dados a partir das proposições teóricas. Assim, para a presente pesquisa, o modelo de estudo de caso foi utilizado porque: 1) os fenômenos estudados são contemporâneos ou muito próximos, cronologicamente, à pesquisa; 2) o estudo é em profundidade; 3) assumimos que os fenômenos não estão separados de seus contextos (jurídico, social, político, temporal, local, etc.) e que sua compreensão depende da observação do pesquisador; e, por fim, 4) buscamos ler a toria à luz dos dados.

2.2 Instrumentos e procedimentos de coletas dos dados indiretos: legislação, atas e Plano Municipal de Educação de 2008

Avritzer (2011) aponta que parte das pesquisas qualitativas que buscam analisar as instituições participativas em seu funcionamento, efetividade e processos deliberativos lança mão das suas atas para avaliar a presença e a qualidade dos debates políticos em seu interior: “essa metodologia fortemente qualitativa trabalha com as atas dos conselhos” (AVRITZER, 2011, p. 19). Para a nossa pesquisa, além de atas, também analisamos textos normativos. Por esse motivo, a análise de conteúdo de documentos ganhou uma importância central para a metodologia empregada neste estudo.

Segundo descreve Scott (1990), documentos, num seu sentido mais geral, são textos escritos, adotando-se como definição de escrita a confecção de símbolos que representam palavras, a partir do uso de uma caneta, um lápis, uma máquina de impressão ou outra ferramenta para escrever uma mensagem num papel. O autor ainda pontua que, para a caracterização de um documento, é preciso haver um propósito escrito, ou seja, um sentido dado pelo autor do texto, pois nem toda inscrição escrita é necessariamente um documento. Por exemplo, as inscrições em uma moeda não necessariamente representam uma fonte documental (SCOTT, 1990).

O autor ainda sugere que é possível fazer uma classificação de documentos segundo duas dimensões inter cruzáveis entre si: a dimensão da autoria (quem escreve o documento) e a dimensão do acesso (que vai de “fechado”, passando por “restrito” e “aberto arquivado” e terminando em “aberto-publicado”). Na categoria autoria, Scott (1990) ainda detalha a pessoal e a oficial. Dentro da categoria oficial propõe as dimensões privada e estatal.

As fontes indiretas de que dispomos para esta pesquisa são documentos, segundo a definição proposta por Scott (1990), porque são textos escritos dotados de sentidos. Já quanto

à classificação proposta pelo autor, são documentos oficiais (em oposição aos documentos de caráter pessoal, como diários e cartas), estatais, abertos e publicados. Todos eles são referentes ao CMERP: as fontes normativas são documentos de criação e estruturação do Conselho, de onde esperamos extrair dados sobre o seu *desenho institucional*. Já as atas e o Plano Municipal de Educação de 2008 são documentos criados no âmbito de atuação do CMERP, onde buscamos dados sobre seu *funcionamento* e sua *efetividade*, levando em conta especialmente os conteúdos dos seus *processos deliberativos*.

Assim, como procedimento inicial de coleta dos dados, levantamos três tipos de documentos relativos ao Conselho – a legislação pertinente, as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias (entre os anos de 2008 e 2015) e o Plano Municipal de Educação de 2008 – PMERP 2008). A partir da legislação que criou o CMERP em 1993 e das suas posteriores modificações (1995 e 2004), pudemos compreender quais foram as previsões iniciais e as expectativas depositadas no colegiado desde a sua criação, bem como a seu desenho institucional.

Já as 76 atas analisadas, que estão disponíveis no banco de dados públicos do endereço eletrônico do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto⁴, compreendem dois tipos de reuniões do plenário do CMERP: as ordinárias e as extraordinárias, conforme definido pelo artigo 9º da LC 1686/2004 e também pelo Regimento Interno. As atas selecionadas vão de 2008 a 2014, abrangendo o recorte cronológico proposto para a pesquisa. As atas de 2015 e de 2016 não foram analisadas porque as reuniões desse período foram acompanhadas diretamente pelo autor, motivo pelo qual os conteúdos foram analisados por meio das notas de campo de observação participante.

Limitamo-nos a analisar as atas apenas das reuniões da Plenária do CMERP por três motivos. O primeiro motivo é porque as atas das reuniões das comissões internas do órgão, por exemplo, não estão disponíveis para consulta pública. Depois, porque todos os assuntos tratados nessas comissões são repassados nas reuniões da Plenária, de modo que não existe necessidade de uma dupla análise dessas discussões. E, por fim, porque por mais que as reuniões das diversas comissões sejam importantes para discussões de assuntos pontuais, as decisões finais e conclusivas cabem sempre à Plenária, o órgão do Conselho que tem poder deliberativo. Com isso, focamos apenas nas atas das reuniões desse órgão.

Em um primeiro momento, esses documentos permitem compreender a atuação do Plenário do órgão a partir das suas três competências, definidas pela legislação e descritas pela

⁴ <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/seducacao/conselho/i15ind-atas.php>.

literatura (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004; AVRITZER, 2008), e segundo apontamos anteriormente - a competência normativa, a competência deliberativa e a competência consultiva/fiscalizatória. Tais competências são os elementos que assumimos para verificarmos, de um ponto de vista documental, a efetividade dos processos deliberativos do Conselho. Portanto, essa perspectiva específica de análise leva em conta o tipo de decisão tomada pelo Plenário do Conselho e os assuntos abordados pelos conselheiros, tanto nas reuniões ordinárias quanto nas extraordinárias, segundo também sugere o procedimento de Silva, Almeida e Carlos (2015). Além disso, levamos em conta o número de membros (conselheiras e conselheiros) presentes em cada reunião, quando os documentos trouxeram essas informações, com os nomes das pessoas presentes e que ocupavam cargos eletivos no CMERP.

Ainda dentro dos procedimentos de coleta de dados documentais, estudamos o Plano Municipal de Educação de 2008, conquista de construção popular e coletiva, em que o CMERP teve atuação importante e decisiva. Deste documento também obtivemos dados relevantes sobre a dinâmica da participação voltada para a educação nos anos recentes em Ribeirão Preto. Alguns dados foram especialmente significativos por desconstruir sentidos comuns sobre a democracia direta.

2.3 Instrumentos e procedimentos de coleta dos dados indiretos: entrevistas e diário de campo

Segundo Alberti (2007), as entrevistas centram-se nas histórias individuais e apresentam-se como possibilidade de reelaboração do passado por meio da retomada da vivência. Para a autora, o que leva um pesquisador a lançar mão de entrevistas como procedimento de interpretação da realidade é “a busca de alguma informação e de algum conhecimento que aquele indivíduo detém, e que o próprio pesquisador – mesmo que muito bem preparado e informado – não detém” (ALBERTI, 2007, p. 23).

Dois aspectos, na visão da autora, estão presentes nas histórias orais: “o modo de pensar hermenêutico e a ideia de indivíduo enquanto valor” (ALBERTI, 2007, p. 23). O primeiro está correlacionado à perspectiva de ciências humanas no sentido de busca por compreensão e consequente interpretação de registros e relatos. Já o segundo elemento representa a crença ocidental no indivíduo como totalizador da realidade, muito embora, sabidamente, ele seja fragmentado em si (ALBERTI, 2007, p. 17-20).

Assim, Alberti (2007) retoma a ideia de círculo hermenêutico – as partes dão significado ao todo e o todo às partes – para contextualizar as ciências humanas como caminho de compreensão, e não de explicação, do meio estudado, dando ênfase à vivência através do relato do outro:

O modo de pensar hermenêutico [...] consiste em valorizar o movimento de se colocar no lugar do outro para compreendê-lo e em acreditar que as coisas (o passado, os sonhos, os textos, por exemplo) têm um sentido latente, ou profundo, a que se chega pela interpretação (ALBERTI, 2007, p. 18).

Para a autora, a vivência, menor unidade das ciências humanas, é retomada pelas histórias orais e interpretada pela hermenêutica. Já a observação “atrapalha o fluir da vida”: a vivência torna-se estática e, portanto, deixa de ser vivência, no momento em que é observada. Por isso, a tarefa do hermeneuta é compreender as manifestações de expressões, “reencontrar o eu no tu” e “tornar a vivenciar as experiências do outro”, atitudes que nunca retomarão a realidade vivida em todos os seus detalhes, porém que reconhecem os inúmeros significados que devem ser perseguidos pelo pesquisador nos registros de histórias orais (ALBERTI, 2007, p. 18).

Então, as entrevistas são instrumentos de pesquisa que podem ser utilizados para a valorização o indivíduo enquanto ente totalizante de experiências. Além disso, a interpretação hermenêutica, conforme proposto por Alberti (2007), é um dos caminhos possíveis para a compreensão de determinado conjunto de dados presentes em relatos e representativos da realidade estudada. Estes são os primeiros motivos que nos levaram à escolha desta técnica de estudos.

Os exemplos de pesquisas que podem envolver a técnica de entrevistas e relatos orais, segundo Alberti (2007), são as histórias políticas, os padrões de socialização e de trajetórias, as histórias de comunidades, as histórias de instituições, as biografias, as histórias de experiências, os registros de tradições culturais e a história de memórias. As entrevistas que realizamos foram úteis para a pesquisa na medida em que apresentaram histórias sobre a instituição que é o CMERP e relatos de conteúdos políticos naquele contexto.

Quanto à história política, Alberti (2007) a destaca não como “a história de ‘grandes homens’ e ‘grandes feitos’, e sim como estudo das diferentes formas de articulação de atores e grupos, trazendo à luz a importância das ações dos indivíduos e de suas estratégias” (ALBERTI, 2007, p. 24-25). Já no caso da história das instituições, as entrevistas podem reconstruir os “organogramas administrativos, o esclarecimento de funções de diferentes órgãos, a

recuperação de processos de tomada de decisões” e ainda, “ajudar a esclarecer o conteúdo, a organização e as lacunas de arquivos existentes nas instituições (ALBERTI, 2007, p. 24-25).

Por isso, as outras motivações da nossa escolha em utilizar entrevistas como fonte de dados são: a metodologia de pesquisa empírica qualitativa (TRIVIÑOS, 1992; e BOGDAN e BIKLEN, 1994) e o objeto de estudos que analisamos. Tal escolha nos permitiu uma reconstrução mais profunda da história da instituição política que é o CMERP, já que os relatos orais que registramos representam complemento às demais fontes de dados que compõem nosso campo de dados – legislações, atas, diários de campo etc, conforme proposto por Alberti (2007).

Um outro aspecto dos relatos orais e que consideramos para a escolha das entrevistas como fonte de dados é o que Alberti (2007) chama de história vista de baixo ou história democrática como perspectiva de elaboração do passado para garantia de um futuro democrático. Ouvir conselheiras e conselheiros e suas experiências políticas no CMERP seria uma forma de construção das perspectivas democráticas a partir de seus relatos e experiências de participação política. Assim, as entrevistas guardam pertinência com o nosso estudo, na medida em que buscamos analisar essas experiências de participação democrática numa instituição local, ou seja, a partir de uma perspectiva de registro de histórias “de baixo para cima”.

A autora também aponta que a polarização entre história democrática e história não democrática, ou ainda “histórias de baixo” e “histórias de cima” poderia desconsiderar diversos aspectos “importantes para o entendimento da realidade social” (ALBERTI, 2007, p. 47). Por esse motivo, e também levando em conta a perspectiva de metodologia apresentada por Bogdan e Biklen (1994), buscaremos, na análise das entrevistas, evitar a possibilidade de polarização apontada por Alberti (2007).

Se a técnica de entrevistas pode ser instrumento de valorização dos sujeitos políticos que atuam cotidianamente no Conselho, dando corpo e voz à instituição, seria praticamente uma contradição falarmos em participação desprezando os indivíduos inseridos na realidade estudada. Neste sentido, considerando o que Alberti (2007) descreve sobre a reconstrução histórica como possibilidade de garantia da democracia, entrevistar e ouvir os relatos de conselheiras e conselheiros possibilitou ampliar nossas fontes de dados e informações, especialmente quanto ao contexto político e social de partilha de poder. Portanto, buscamos nas entrevistas aspectos da realidade estudada que não podem ser encontrados nas nossas outras fontes documentais, para uma reconstrução da história dos contextos e dos sentidos democráticos de participação no CMERP.

Pretendemos reelaborar as vivências políticas por meio de relatos orais, que, registrados e analisados, fornecem conteúdo para a compreensão de elementos abstratos, porém reais, das experiências políticas no Conselho, como as relações com o Poder Público e a sociedade civil, os significados da participação e a própria ideia de democracia. Como esses elementos permeiam a instituição que é o CMERP, ouvir contar, registrar e interpretar essas histórias objetiva considerar as vivências e as experiências políticas presentes no Conselho, sobretudo com foco nos sujeitos e nas possibilidades de garantia democrática que isso pode representar.

Para a seleção das pessoas para as entrevistas que realizamos, levamos em conta dois critérios objetivos: que elas fossem membros do CMERP, ou seja, conselheiras e conselheiros e que comparecessem às reuniões mensais da Plenária do Conselho. O trabalho de entrevistas buscou ouvir membros com participação efetiva, que mostraram acompanhamento das reuniões. Saber quais dessas pessoas de fato compareciam às reuniões foi possível por acompanharmos as sessões ordinárias do Conselho durante a pesquisa.

Quanto ao número de pessoas entrevistadas, destacamos que o espaço amostral do CMERP é relativamente pequeno, e isso refletiu na quantidade de entrevistas realizadas. Como será abordado no capítulo 4, a legislação que atualmente estabelece o desenho institucional do Conselho (Lei Complementar Municipal nº 1686 de 2004) reduziu o número de membros (conselheiras e/ou conselheiros) de 29 para 21 e, com isso, um espaço que já não era tão numeroso tornou-se ainda mais restrito quanto ao número de pessoas eleitas. Além disso, considerando o critério do comparecimento de membros às reuniões, o nosso espaço amostral se torna ainda menor, compreendendo entre 9 e 11 pessoas.

Ainda que se possa considerar esse número pequeno, o nosso objetivo com as entrevistas foi ouvir as diversas experiências e trajetórias das pessoas envolvidas naquela realidade, pois temos interesse qualitativo nos relatos de vivências e experiências, conforme proposto por Alberty (2007). Assim, não objetivamos entrevistar pessoas que, mesmo sendo membros oficiais do CMERP, não participam das reuniões e encontros do Conselho, pois, apesar de ocuparem formalmente o cargo de conselheira ou conselheiro, possivelmente suas experiências sobre o momento atual do Conselho não poderão contribuir para a pesquisa. Então, para a seleção de pessoas a serem entrevistadas, adotamos como principal critério a participação das conselheiras e conselheiros nas reuniões do CMERP que acompanhamos. Ao lado disso, também, dependemos da concordância, da disponibilidade e da livre vontade que as pessoas demonstraram em contribuir com os relatos de suas histórias e experiências.

Assim, acompanhando as reuniões da Plenária do Conselho desde novembro de 2014, conforme já expusemos, notamos que, das 21 pessoas oficialmente eleitas para os mais diversos seguimentos, 10 delas efetivamente se fizeram presentes nas reuniões de forma constante. Dessas 10 pessoas, apenas uma não concordou em conceder entrevista e, embora tenha enviado respostas por escrito do nosso roteiro de entrevistas, esse tipo de procedimento foge da metodologia adotada para as entrevistas (ALBERTI, 2007; TRIVIÑOS, 1987) e, por isso, as respostas não foram consideradas.

Para o contato com essas pessoas fizemos convites pessoais nas próprias reuniões da Plenária do CMERP que acompanhamos. Na reunião de 10 de agosto de 2015, logo depois de já hevermos realizado a entrevista piloto com o senhor Francisco Azevedo, expusemos a pesquisa como um todo, relatamos o nosso acompanhamento e estudos em andamento e estendemos o convite, às demais conselheiras e conselheiros, para participarem e contribuírem com seus relatos e experiências na participação no CMERP.

Após essa primeira abordagem, nas outras reuniões que se seguiram, contatamos cada uma das outras oito pessoas e marcamos, pelos meios disponíveis, as respectivas entrevistas. Ao todo, então, entrevistamos nove pessoas, sendo cinco mulheres e quatro homens, entre 27 e 70 anos, aproximadamente. Não fizemos nenhum tipo de recorte quanto aos diversos segmentos que essas pessoas representavam no CMERP, até mesmo pelo espaço amostral reduzido que tivemos de considerar. As pessoas entrevistadas compreendem os segmentos e de professoras e professores, profissionais da educação, mães e pais e representantes da Secretaria da Educação.

Em relação ao tipo de entrevistas, a proposta foi realizar as chamadas entrevistas semiestruturadas. Para Triviños (1987), as entrevistas semiestruturadas são caracterizadas pelo questionamento acerca de elementos básicos do objeto de investigação científica, a partir de hipóteses e referenciais teóricos do assunto estudado. Essa categoria, segundo o autor, favorece a descrição de fenômenos sociológicos e a explicação e compreensão da totalidade desses fenômenos (TRIVIÑOS, 1987). Ainda quanto aos tipos possíveis de entrevistas em pesquisas, Severi (2010) observa que:

Várias são as modalidades de entrevistas na pesquisa qualitativa. De acordo com a estrutura assumida, elas resumem-se a três tipos principais: entrevistas livres ou abertas, caracterizadas pela ausência de roteiros prévios de perguntas; entrevistas semiestruturadas, caracterizadas pela presença de roteiros prévios de perguntas ordenadas, mas com respostas livres ou abertas; e entrevistas fechadas ou estruturadas, caracterizadas pelo emprego de perguntas ordenadas, com respostas fechadas [...] (SEVERI, 2010, p. 161).

Quanto aos possíveis tipos de perguntas em entrevistas semiestruturadas, Triviños (1987) aponta que elas podem ser descritivas ou explicativo-causais. Enquanto as perguntas descritivas serviriam para a investigação de comportamentos humanos em determinado contexto social, as perguntas explicativas ou causais teriam como objetivo explicitar, mediata ou imediatamente, causas do fenômeno social. Já quanto às categorias de perguntas de entrevistas semiestruturadas, Triviños (1987) expõe que elas podem ser consequenciais, avaliativas, hipotéticas ou categoriais.

Nesse sentido, dentro da proposta de Triviños (1987), buscamos elaborar as perguntas de entrevista depois do levantamento de parte dos dados indiretos acerca do objeto de pesquisa e também após o levantamento bibliográfico. Portanto, as perguntas foram estruturadas a partir de elementos básicos, hipóteses e referenciais teóricos sobre o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto. Formulamos, então, indagações do tipo explicativo-causal, pois objetivamos explicações acerca dos fenômenos políticos e participativos no contexto do CMERP, que podemos enquadrar na categoria avaliativa, já que pretendemos obter respostas quanto à avaliação dos sujeitos sobre o objeto de estudos.

[Dessa maneira, elaboramos, inicialmente, quatro perguntas abertas de entrevista acerca do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto: 1) Como foi a sua escolha de ser conselheiro(a) no Conselho Municipal de Educação?, 2) Como você avalia a atuação do Conselho Municipal de Educação desde que tem contato com o órgão?, 3) Dentro das funções que o Conselho tem, que seriam fiscalizar, criar normas e deliberar sobre a educação, qual você vê que mais tem sido desempenhada? e, 4) Como você vê a participação popular e social no Conselho?

Depois de feita a entrevista piloto, reformulamos a segunda e a terceira perguntas, pois avaliamos que, na primeira entrevista, as respostas não foram tão diretas em relação ao tema proposto quanto esperávamos. Com isso, repensamos as perguntas da seguinte forma: 2) como que você vê que o Conselho tem um espaço de abertura democrática, e, também, como as ações dele têm impactado na participação como um processo de educação do próprio cidadão? e 3) o que você acha que poderia melhorar ou ser implementado no sentido de ampliar ou aprofundar a participação democrática ali no Conselho? Contudo, após a realização de duas entrevistas com essas modificações, entendemos que seria melhor retomarmos as perguntas originais, e seguimos com elas até a última entrevista. Salientamos que essas mudanças não causaram discrepâncias significativas nos sentidos gerais e nos conteúdos das respostas.

Além das entrevistas, a outra fonte de dados diretos são os diários de campo, resultados da observação livre das reuniões do Conselho. Para Triviños (1987), a atividade de observação

não é meramente olhar para os fenômenos estudados, mas sim “destacar de um conjunto (objetos, pessoas, animais etc.) algo especificamente, prestando, por exemplo, atenção em suas características (cor, tamanho etc.)” (TRIVIÑOS, 1987, p. 152). O autor também indica que:

A observação livre, ao contrário da observação padronizada, satisfaz as necessidades principais da pesquisa qualitativa, como, por exemplo, a relevância do sujeito, neste caso, da prática manifesta do mesmo e a ausência total ou parcial, de estabelecimento de pré-categorias para compreender o fenômeno que se observa. (TRIVIÑOS, 1987, p. 153- 154).

Como para as demais fontes de dados em uma pesquisa qualitativa, também no caso da observação a sua utilidade é a verificação de hipóteses, sendo que dois elementos importantes desse tipo de procedimento são a amostragem de tempo e as anotações de campo (TRIVIÑOS, 1987).

Quanto à amostragem de tempo, Triviños (1987) esclarece que se trata do tempo escolhido para as observações, que pode envolver desde uma observação em período integral do fenômeno estudado, até uma escolha intencional de outros períodos. Para a nossa pesquisa, a amostragem de tempo que adotamos foi a observação das sessões ordinárias do CMERP, que acontecem uma vez por mês, no período noturno, geralmente entre às 19 e às 21 horas, na maioria das vezes com atrasos. Esclarecemos que se trata de uma escolha intencional de amostragem de tempo, que buscou compreender todo o período em que as reuniões aconteceram.

Em relação ao elemento das anotações de campo, Triviños (1987) as conceitua como processo complexo de registro de informações, tanto pela importância que representa para a pessoa que observa e aquelas observadas, quanto “pelas dimensões explicativas que os dados podem exigir” (TRIVIÑOS, 1987, p. 154). As anotações de campo podem ser feitas amplamente, abrangendo todo o procedimento de coleta e análise de informações e dados, como estritamente, abrangendo as descrições e reflexões sobre o fenômeno estudado.

A respeito das nossas observações livres das reuniões ordinárias do Conselho, buscamos descrever principalmente o número de presente e os assuntos abordados nas reuniões que acompanhamos, num esforço por entender os conteúdos dos momentos deliberativos do CMERP. Em relação às demais fontes de dados, ou seja, a legislação, as atas e as entrevistas, os diários de campo acabaram assumindo um caráter de complementação. Assim, por exemplo, conseguimos contabilizar o número total de pessoas presentes nas reuniões, entre conselheiras e não conselheiras, o que não é possível pela análise de conteúdo das atas, que traz apenas o número de pessoas que são conselheiras.

Por fim, destacamos que, pelo nosso tempo de amostragem, não realizamos uma descrição extremamente detalhada de todos os elementos visuais dos fenômenos observados, mas buscamos compreender os temas debatidos nas reuniões. Até mesmo por isso, os diários de campo foram uma fonte de dados utilizada de maneira complementar na pesquisa.

2.4 Procedimentos de organização dos dados

Os marcos normativos do Conselho (a legislação sobre o CMERP), as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, o Plano Municipal de Educação de 2008 e os diários de campo são fontes que se encontram, em sua forma bruta, como documentos escritos (SCOTT, 1990). Já as entrevistas foram gravadas por meio eletrônico – gravador – e, por isso, em sua forma original ou primária, são áudios. Por esse motivo, as entrevistas, antes de serem analisadas em seu conteúdo, demandaram a tarefa de transcrição. Assim, os áudios das nove entrevistas, com perguntas às conselheiras e aos conselheiros e suas respectivas respostas, foram degravados e transformados em texto.

Com todos os dados reunidos e organizados em forma de texto, ou seja, disponíveis documentalmente em forma escrita, pudemos separar, organizar e sistematizar seus conteúdos segundo as categorias analíticas que propusemos.

Segundo Bardin (2009, p. 49):

A análise documental permite passar de um documento primário (em bruto), para um documento secundário (representação do primeiro). São, por exemplo, os resumos ou abstracts (condensação do documento segundo certas regras); ou a indexação, que permite, por classificação em palavras-chave, descritores ou índices, classificar os elementos de informação dos documentos, de maneira muito restrita. Esta foi uma prática corrente desde os finais do século XIX (classificação por ‘assuntos’ das bibliotecas, classificação decimal ou universal). Esta indexação é regulada segundo uma escolha (de termos ou de ideias) adaptada ao sistema e ao objectivo da documentação em causa.

E ainda, “A operação intelectual: o recorte da informação, ventilação em categorias segundo o critério da analogia, representação sob forma condensada por indexação, é idêntico à fase de tratamento das mensagens de certas formas de análise de conteúdo” (BARDIN, 2009, p. 46). A autora (BARDIN, 2009, p. 95-101) pontua três fases de análise documental: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Na pré-análise, estão a leitura flutuante, a escolha dos documentos, a formulação das hipóteses e dos objetivos, a referenciação dos índices, a elaboração de indicadores e a prepara-

ção do material. Já a exploração do material é a “fase longa e fastidiosa” e “consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 2009). Por fim, no tratamento dos resultados e interpretação, “Os resultados brutos são tratados de maneiras a serem significativos (‘falantes’) e válidos” (BARDIN, 2009).

A nossa fase de organização dos dados compreendeu tanto a pré-análise, quanto a exploração do material e o tratamento dos resultados, conforme proposto por Bardin (2009). Assim, para a organização das fontes de dados documentais, realizamos a transformação dos documentos primários brutos em documentos secundários resumidos em quadros, conforme as proposições de Bardin (2009). No caso das entrevistas, antes da organização dos conteúdos em quadros, realizamos também a transcrições dos áudios, conforme expusemos. Assim, a legislação, as atas, as entrevistas transcritas e os diários de campo foram organizados em quadros comparativos com a classificação dos assuntos nas categorias propostas para a pesquisa.

A legislação foi categorizada da seguinte maneira: 1) *atribuições e objetivos* e 2) *composição* do CMERP, segundo os conteúdos das Leis Complementares Municipais nº 310 de 1993 (LC nº 310) e nº 1686 de 2004 (LC nº 1686) e do Regimento Interno. Esses conteúdos foram sistematizados em quadros comparativos com as principais alterações legislativas, de forma a explicitar os contextos normativo-formais e as transformações que envolveram o desenho institucional do CMERP.

Como procedimento de organização das atas, separamos cada documento de acordo com sua estrutura geral, que se apresenta segundo o seguinte tipo: expediente (parte inicial) - com local, data, membros presentes e justificativas dos faltantes, além de apresentação de alguns assuntos fora da ordem do dia, como convites, repasses e correspondências de outras entidades; ordem do dia (parte restante).

Do expediente, retiramos duas categorias de informações: 1) *número de reuniões ordinárias e extraordinárias* realizadas entre 2008 e 2014 e 2) *frequência* de conselheiras e conselheiros nessas reuniões. Essas informações foram organizadas em quadros que trazem os números obtidos – tanto das reuniões quanto dos membros presentes. Assim, pudemos primeiro realizar o levantamento dos membros presentes em cada reunião (na parte inicial), quando possível, para, em seguida, nos ocuparmos dos assuntos tratados nas diversas ordens do dia.

A partir disso, os assuntos presentes nas ordens do dia foram, então, separados segundo as seguintes categorias: 1) *questões normativas*; 2) *questões deliberativas*; e 3) *questões consultivas ou fiscalizatórias*. Essas três categorias foram retiradas da LC nº 1686. Destacamos que foi acrescentada, junto da função consultiva, também a fiscalizatória, aplicando a

metodologia adotada pelo IBGE (2011). Apesar de existir apenas uma menção expressa a essa categoria fiscalizatória na legislação (art. 6º, VII, LC 1686/2004), ela tem uma importância significativa para o Conselho, conforme veremos.

As categorias normativa, deliberativa e consultiva/fiscalizatória referem-se à atuação do Conselho como instituição participativa e deliberativa e representam nossas principais linhas analíticas sobre a sua *efetividade*. Além delas, inserimos uma quarta categoria de assuntos presentes nas atas, que se refere não à efetividade do Conselho, mas ao seu *funcionamento*. Essa categoria chamamos de: 4) *questões internas*.

Em diversos casos, as referidas categorias não se apresentaram isoladas nos conteúdos das atas, mas em conjunto. Isso aconteceu sempre tendo a função deliberativa junto das outras funções do Conselho. As funções fiscalizatória e deliberativa, por exemplo, estavam juntas em muitos dos trechos analisados. Nesses casos, optamos por considerar a função mais específica para classificar o trecho com função cumulada. Como a função fiscalizatória, por exemplo, é mais específica do que a deliberativa, consideramos os casos de funções cumuladas, como apenas fiscalizatórios. O mesmo foi feito nos casos dos trechos deliberativos cumulados com os de funções internas e, também, dos deliberativos com os normativos.

Por fim, uma vez separados por categorias, os conteúdos foram sistematizados em quadros (vide: Anexo A – Quadros das atas), em que as colunas representam cada uma das quatro categorias e as linhas representam cada uma das 76 reuniões ordinárias do CMERP entre 2008 e 2014. Dentro de cada célula dos quadros, os trechos foram identificados por letras – *a*, *b*, *c* etc.

Além do trabalho de organização e categorização das atas das reuniões do Conselho, conforme descrito, realizamos também a organização e categorização dos áudios das nove entrevistas realizadas. O procedimento inicial para organização dos conteúdos das entrevistas foi a transcrição dos áudios gravados. Segundo Valles (2002), a transcrição é o primeiro passo do investigador no processo de análise intensa de entrevistas qualitativas. O autor aponta para a possibilidade de falibilidade na transcrição, tanto porque os áudios podem apresentar baixa qualidade e, assim, não representar uma cópia exata do que se passou no momento das entrevistas quanto pelos possíveis erros do próprio investigador.

Conforme propõe o autor (VALLES, 2002), não existiria uma ideia de formas corretas ou objetivas de transcrições, mas sim procedimentos de transcrições de áudio que são úteis à pesquisa. Por exemplo, incluir detalhes como pausas, repetições, tons de voz etc, estão entre opções que dependem do que se objetiva com as entrevistas. Nesse sentido, o autor indica como possibilidades para minimizar as falibilidades da transcrição a volta, vez ou outra, aos áudios e

a escuta repetida do conteúdo gravado, para que se melhore a técnica, a depender dos propósitos analíticos da pesquisa. Por esses motivos, Valles (2002), no mesmo sentido apontado por Bardin (2009), considera que os áudios são os documentos primários das entrevistas, e o resultados das transcrições, por sua vez, são os documentos secundários.

Ainda quanto à transcrição, Valles (2002) considera importante que o documento secundário, resultante do trabalho de transcrição, seja legível, para sua melhor interpretação. Isso inclui, por exemplo, as pontuações, os parágrafos e a transcrição de palavras segundo a norma padrão da língua, e não do modo exato como foi dito pelas pessoas entrevistadas, o que pode envolver sotaques, corte de letras etc. Um outro aspecto abordado pelo autor é que a quantidade e a forma da transcrição também dependem do propósito da investigação científica, bem como do tempo e dos recursos disponíveis.

No nosso trabalho de organização dos documentos primários das entrevistas, transcrevemos cada um dos áudios em sua totalidade, tomando o cuidado de observar o indicado por Valles (2002): adoção da norma padrão da língua, revisão e volta constante aos áudios para diminuir as possibilidades de falibilidade e empenho pela transcrição em detalhe. Além disso, e no mesmo sentido apontado pelo autor, levamos em consideração aspectos éticos como o anonimato das pessoas entrevistadas. É exatamente por isso que não apresentaremos neste trabalho a íntegra das entrevistas, nem em sua forma secundária, nem em sua forma primária. No último item deste capítulo, trataremos mais detalhadamente dos aspectos éticos.

Assim, depois do trabalho de transcrição dos áudios, o procedimento para organização do conteúdo textual (secundário) consistiu em organizá-lo segundo as seguintes categorias analíticas: 1) *importância e atuação do Conselho*, 2) *função mais desempenhada pelo Conselho (se a normativa, a deliberativa ou a consultiva/fiscalizatória)*, 3) *relação do Conselho com o Poder Público*, e 4) *relação do Conselho com a sociedade civil*. Os trechos que representam cada uma dessas categorias foram sistematizados em quadros (dizer, caso estejam no anexo). No primeiro quadro, as colunas representam as categorias 1 e 2 e, no segundo quadro, as colunas representam as categorias 3 e 4. Em todos os quadros, as linhas representam cada uma das entrevistas.

2.5 Procedimentos de análise

A partir dos dados brutos organizados em quadros comparativos, realizamos análise dos seus conteúdos, segundo as categorizações propostas. Bardin (2009) destaca as diferenças entre a documentação e a análise de conteúdo documental, pontuando que:

- A documetação trabalha com documentos; a análise de conteúdo com mensagens (comunicação).
- A análise documental faz-se, principalmente, por classificação-indexação; análise categorial temática é, entre outras, ‘uma’ das técnicas da análise de conteúdo.
- O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem; o da análise de conteúdo, é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem (BARDIN, 2009, p. 46).

O tipo de análise de conteúdo que utilizamos para os dados indiretos (coletados sem a participação do autor) é o temático-frequencial (BARDIN, 2009), porque parte de unidades de significação separadas em temas (categorias propostas) e leva em conta a frequência com que aparecem nos documentos. Bardin (2009) propõe a associação de palavras e sua “reunião segundo cada uma das categorias num quadro de dupla entrada” (BRADIN, 2009, p. 55) como procedimento de análise de conteúdo. Assim, por exemplo, na categoria *normativa*, associamos palavras que estão dentro desse campo semântico, tais como: resolução (vide: Anexo A - ata 3 de reunião ordinária, questão normativa *a*), normatizadas (ata 6 de reunião ordinária, questão normativa *a*), Plano Municipal de Educação (ata 34 de reunião ordinária, questão normativa *b*) etc.

Por meio da análise das 76 atas disponíveis, coletamos dados sobre o funcionamento e as práticas cotidianas do Conselho. Em uma primeira leitura, de tipo flutuante (BARDIN, 2009), focamos apenas a parte inicial de cada uma das atas, que traz informações como a frequência de membros efetivos do órgão. Posteriormente, ainda em leitura flutuante, concentramo-nos nos conteúdos das reuniões, conforme a ordem do dia de cada encontro. Buscamos enquadrar os assuntos debatidos e registrados conforme as previsões legislativas das atribuições e dos objetivos do CMERP, ou seja, se de caráter deliberativo, normativo e fiscalizatório/consultivo. Além disso, construímos uma quarta categoria de assuntos tratados, relativa às questões internas do colegiado.

Durante a segunda leitura, mais profunda e revisional, sistematizamos os quadros com os diversos dados colhidos. Notamos que, dentre as funções do órgão, existem preponderâncias diferentes. Ou seja, o CMERP, nas suas atividades cotidianas e dentro do período estudado, apresentou diferenças nos seus padrões de atuação, conforme se verificará. Com isso, da análise dos dados brutos das 76 atas disponíveis, pudemos realizar inferências sobre as práticas cotidianas do Conselho para dizer se ele: a) funciona, ou seja, se existem reuniões periódicas; e se b) funciona efetivamente, ou seja, se nas reuniões são debatidas questões sobre a educação em Ribeirão Preto. Além disso, pudemos dizer, quanto às questões debatidas, qual categoria

está mais presente, ou seja, se esse funcionamento se volta mais às questões normativas, deliberativas, fiscalizatórias e consultivas ou internas. O mesmo foi feito na análise das demais fontes indiretas (legislação e Plano Municipal de Educação de 2008).

Já para a análise dos dados diretos, das entrevistas e dos diários de campo, o procedimento se diferencia. Bardin (2009, p. 65), referindo-se à análise de entrevistas, pontua que: “O recurso à análise de conteúdo com o objectivo de tirar partido de um material dito ‘qualitativo’ (por oposição ao inquérito quantitativo extensivo), é frequentemente necessário na prática habitual do psicólogo ou do sociólogo [...]”. E ainda:

A análise é transversal. As entrevistas são recortadas em redor de cada tema-objecto, quer dizer, ‘tudo o que foi afirmado acerca de cada objecto preciso no decorrer da entrevista foi transcrito para uma ficha, seja qual for o momento em que a afirmação tenha tido lugar’. (BARDIN, 2009, p. 66).

Muito embora o procedimento de organização dos dados brutos das entrevistas em categorias de assuntos seja semelhante a que realizamos para as atas, o procedimento de análise apresenta diferenças. Os dados das entrevistas explicitam, por exemplo, a importância do Conselho para a educação em Ribeirão Preto e as relações estabelecidas com a sociedade civil. Esses dados, muito mais que significarem o funcionamento ou a efetividade das atividades do Conselho, referem-se ao seu contexto sócio-político, ou seja, à interação com a sociedade civil e o Poder Público em modelo de partilha de poder.

A partir dos dados brutos das entrevistas, organizados segundo as categorias propostas, pudemos perceber, principalmente, na visão de conselheiras e conselheiros: que tipo de relações se estabelecem entre o Conselho e o Poder Público e entre o Conselho e a Sociedade Civil, bem como a sua importância. Apenas uma categoria de dados das entrevistas apresenta um tipo de resposta mais direta e simples, que é a pergunta sobre a função mais desempenhada do Conselho. Essa categoria tem por objetivo verificar a correlação entre a visão de conselheiras e conselheiros e as categorias de funções presentes nas atas.

Como suporte para análise dos dados coletados, tanto dos diretos como dos indiretos, utilizamos as teorias democráticas apresentadas no primeiro capítulo, que abordam as temáticas de democracia direta, participação popular, Instituições Participativas, efetividade da participação e da deliberação, funcionamento, desenho institucional e contextos de conselhos gestores, a fim de que as teorizações tenham espaço na medida em que agrupamos os dados colhidos, conforme a perspectiva qualitativa descrita por Bogdan e Biklen (1994) e a de estudo de caso propostas por Yin (2015).

2.6 Aspectos éticos e retorno dos dados

O estudo foi submetido ao Comitê de Ética em pesquisa e observará rigidamente os termos e condições da resolução nº 466/2012, do Conselho Nacional de Saúde, como forma de manter o compromisso ético ao longo do trabalho. O sigilo e a confidencialidade das identidades dos sujeitos envolvidos na pesquisa e das informações obtidas foram mantidos, em atendimento ao que prevê a norma. Por isso, os nomes das pessoas que constam neste trabalho são fictícios, em respeito ao sigilo das identidades.

Ainda por uma questão de preservação das identidades, as entrevistas não serão apresentadas na íntegra, para que não possa haver qualquer tipo de identificação das pessoas entrevistadas pois, tendo em vista que o espaço amostral é pequeno, essa identificação poderia acontecer.

Para participar da pesquisa como entrevistadas, as pessoas voluntárias assinaram termo de consentimento livre e esclarecido, a partir do qual foram informados, em linguagem direta e simples, sobre o tema, o tipo e os objetivos da pesquisa realizada. Também foram informadas sobre como seria a sua participação das entrevistas, com informação sobre a inexistência de riscos físicos e improváveis riscos psicológicos e sobre a inexistência de custos para a participação. As pessoas foram, também, informadas sobre o tempo previsto de entrevista, sobre a maneira como o conteúdo seria utilizado e sobre seus direitos de desistir da entrevista, interrompe-la em caso de desconforto e de mudar o seu conteúdo.

O retorno dos dados, será feito de três maneiras: a primeira será o retorno para o próprio CMERP, com a apresentação da pesquisa em sessão ordinária, com o esforço de utilizar uma linguagem acessível a todas as pessoas presentes e que possam, porventura, não conhecer em profundidade os temas abordados; a segunda será entregar uma cópia deste trabalho para o Conselho, caso exista interesse de consultas sobre os seus resultados.

Por fim, planejamos, em parceria com as conselheiras e os conselheiros e com base nos resultados desta pesquisa, elaborar uma cartilha informativa sobre o CMERP, descrevendo seus principais elementos, como as suas funções e atribuições, também em linguagem bastante acessível. Com o apoio do Conselho, de professoras e professores, essa cartilha será distribuída nas escolas de Ribeirão Preto e entregue às famílias de estudantes, com o objetivo de incentivar a sua participação na instituição.

3 Desenho institucional, funcionamento e efetividade do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto

O Conselho de Educação é espaço de disputa.
Conselheira Ana Laura Janólio, reunião do CMERP em 2014.

No primeiro capítulo, expusemos descrições sobre os conselhos, em geral, e os conselhos municipais, especificamente: são instâncias de atuação política popular direta, em modelo de partilha de poder (Avritzer, 2008). Neles, a população e representantes do Poder Público compartilham atribuições em áreas temáticas específicas – como a saúde, a cultura, os direitos humanos, o meio ambiente, os direitos das crianças, a educação etc.

Desde a criação desses espaços, historicamente conquistados por demandas populares, da sociedade civil em geral e de diversos movimentos sociais (MARANHÃO e TEIXEIRA, 2006), até o seu momento e contexto atuais, existe uma série de aspectos que devem ser levados em conta, se quisermos ter uma visão ampla sobre o que são, se funcionam, como funcionam e os resultados que produzem os conselhos.

O primeiro desses aspectos são os marcos legais fundadores e constituidores dos conselhos, que estão intimamente ligados à sua institucionalização. Conforme já expusemos, o grau da institucionalização (SILVA, ALMEIDA e CARLOS, 2015) é um tema com o qual a literatura específica se preocupa ao descrever esses órgãos e será explorado por nós também. Trata-se de como o Poder Público reconhece e formaliza os Conselhos, parilhando com eles as suas funções normativas, administrativas e fiscalizadoras.

Já o funcionamento e a efetividade desses órgãos indicam a sua capacidade de corresponder às atribuições legais que lhe foram destinadas. A periodicidade de reuniões e encontros regulares de conselheiras e conselheiros, com a produção de atas e a tomada conjunta de posicionamentos e decisões são indícios de um conselho que funciona minimamente dentro do esperado. E, por fim, a atuação popular e social dentro dessas instituições reflete as complexidades do meio político em que se inserem. Portanto, para analisar o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto, levamos em conta a sua institucionalidade (o que são), a sua atuação, o seu funcionamento e a atuação política que ali observamos.

No aspecto institucionalidade, buscamos, nos marcos normativos do CMERP, se existe de fato um modelo de partilha de poder, conforme apontado pela literatura, com a

destinação de atribuições – normativas, deliberativas e fiscalizatórias/consultivas (IBGE, 2011), a previsão de segmentos da população que devem estar representados no órgão, os mandatos e as eleições, a periodicidade de reuniões, órgãos internos etc. Já para os aspectos de funcionamento e da efetividade, no contexto de um conselho municipal de educação, levaremos em conta: a) se o CEMRP é um órgão voltado para a educação no município e se, na sua atuação, existe b) correspondência ao que lhe destinam as previsões legais.

Assim, este capítulo objetiva descrever o perfil institucional do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP), bem como testar nossas hipóteses sobre seu funcionamento e efetividade, a partir dos conjuntos de dados indiretos e documentais coletados e a seguir resumidos. Os aspectos da atuação política, com enfoque nas suas relações com o Poder Público e a sociedade civil serão trabalhados no capítulo seguinte.

Neste momento, pretendemos verificar a regularidade dos encontros e o tipo de discussões – se voltadas, de fato à educação e se em conformidade com as previsões normativas previstas para o órgão. Levando-se em conta o que foi abordado sobre as instituições participativas e as funções desempenhadas por elas, pretendemos estabelecer em que medida as hipóteses levantadas se confirmam nos nossos resumos de dados sobre a instituição. Em especial, esperamos que, se confirmada a presença dos pressupostos teóricos, evidencie-se um Conselho que funciona e é capaz de produzir modificações na sua área temática de atuação.

Conforme já descrito, a escolha do CMERP como objeto se deu, em primeiro lugar, porque, devido à construção coletiva do Plano Municipal de Educação de 2008, há expectativa de que este seja um espaço de mobilizações em torno da participação democrática. Depois, uma vez que há pouca bibliografia sobre os conselhos municipais como um todo no Brasil⁵), espera-se poder contribuir para outras pesquisas e estudos que necessitem de uma descrição desse tipo de instituição, em especial no âmbito local.

O objetivo principal é realizar uma descrição do perfil e do funcionamento dessa instituição, buscando, se possível, avaliar a institucionalização e a efetividade do CMERP, levando em conta os principais dados públicos disponíveis sobre a instituição. Para isso, tivemos acesso à legislação e aos atos normativos pertinentes, às atas produzidas nas sessões ordinárias (a partir do ano de 2008) e ao contexto do Plano Municipal de Educação

⁵ No caso específico do CMERP, não há nenhum estudo qualitativo.

de Ribeirão Preto (2008), principal documento de caráter normativo até hoje produzido pelo órgão.

3.1 Institucionalidade e desenho institucional: a criação, as previsões legais, as atribuições e os objetivos do CMERP

O Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP) foi instituído pela Lei Complementar Municipal nº 310 (LC 310), publicada em 31 de dezembro de 1993, na gestão de Antônio Palocci Filho (Partido dos Trabalhadores) e teve modificações importantes feitas pela Lei Complementar Municipal nº 1686 de 2004 (LC 1686). Outras pequenas modificações pontuais foram trazidas pelas Leis Complementares Municipais nº 455 e nº 488, ambas de 1995⁶, apenas quanto ao número de membros e composição do colegiado quanto a um tipo de representante.

Destacamos que, além do Conselho Municipal de Educação, outras duas instituições participativas atuam na área de educação e ensino em todo o município, que são o Conselho do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e o Conselho de Alimentação Escolar. O Conselho do Fundeb, criado em 2007, é um órgão fiscalizador e de “acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, serão exercidos junto à Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, pelo conselho instituído pela presente lei” (Lei Complementar nº 2188 de 2007). O Conselho de Alimentação Escolar foi criado em 2009 e é “um órgão de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento” (referência). Além disso, no âmbito interno de cada escola, existem ainda os diversos Conselhos Escolares, que permitem a participação dentro das unidades de ensino.

O CMERP foi criado em cumprimento do artigo 179 da Lei Orgânica de Ribeirão Preto, que estabelece: “O Município exercerá sua competência na área da educação através de órgão da administração direta [...]”. Encontramos previsão também na Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo nº 243: “Os critérios para criação de Conselhos Regionais e Municipais de Educação, sua composição e atribuições, bem como as normas para seu funcionamento, serão estabelecidos e regulamentados por lei”. Por fim, temos a

⁶ A modificação trazida pela LC 455 apenas altera o número de conselheiros do CMERP para 28 membros. Já a LC 488 acrescenta como membro efetivo um representante das Delegacias de Ensino da cidade, sediadas em Ribeirão Preto, além de modificar, mais uma vez, o número de membros, que passou a ser de 27 membros.

Lei estadual de São Paulo, nº 9143, de 1995, que regulamenta os conselhos municipais e regionais de educação.

A Constituição Federal, muito embora preveja expressamente a criação de conselhos municipais de educação, institui, no artigo 206, VI, a gestão democrática como um dos princípios do ensino público. Portanto, a criação do CMERP em âmbito local representou um avanço e uma conquista para a educação e a gestão democrática do ensino no município.

No contexto da redemocratização brasileira, essa preocupação representou avanço relevante e significativo, já que, segundo Avritzer (2008), os conselhos “[...] constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais”. Ao criar o CMERP, o contexto político local reconheceu a necessidade e a importância de partilhar as decisões educacionais com a população, o que representa um primeiro avanço no sentido de valorização da participação local nessa área temática específica.

É possível afirmar então que, inicialmente, ao menos duas características apontadas por Avritzer (2008) sobre os conselhos municipais em geral confirmam-se no CMERP. A primeira delas é a sua criação pelo Município. A segunda é o modelo de partilha de poder que extraímos, atualmente, do artigo primeiro da Lei Municipal nº 1686/2004: o caráter consultivo, deliberativo e normativo do órgão. Isso porque a deliberação e a normatização, ou seja, as capacidades de tomar decisões e de criar normas são manifestações típicas do Poder do Estado e que recebem, aqui, abertura à população.

Conhecer os objetivos para os quais o Conselho foi criado é o primeiro passo para que possamos detalhar com mais precisão as previsões esperadas para o seu funcionamento. Trata-se de entendermos o que se extrai do conjunto legislativo para o funcionamento e para as ações do CMERP. Retomamos que, ao lançarmos nossa hipótese sobre a *efetividade* de um conselho gestor, deixamos claro que a verificação deste conceito dependeria, objetivamente, de encontros regulares destinados a debates sobre a educação e sobre as questões internas do órgão, com a produção de normas, a deliberação, a fiscalização e a concessão de pareceres.

Nesse sentido, a LC 310 (artigo 2º) pontuava originalmente que os objetivos do CMERP seriam:

- a) “estabelecer diretrizes gerais da política educacional do Município [...]”;
- b) “apresentar diagnóstico e definir prioridade para, junto com o Executivo, elaborar o Plano Municipal de Educação”;

c) “compatibilizar as ações federais, estaduais e municipais, públicas e privadas, na área da educação e do ensino [...]”;

d) “compatibilizar as ações educacionais com programas de outras áreas [...]”;

e) “emitir pareceres sobre o interesse e a necessidade de criação, no Município, de cursos ou estabelecimentos de ensino oficiais e particulares, em todos os níveis”;

f) “acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária do Município, no que se refere aos recursos destinados à educação [...]”;

g) “acompanhar, fiscalizar a distribuição e a aplicação de recursos resultantes de transferência de outras esferas governamentais, ou outras fontes, a serem aplicadas no Município”;

h) “emitir pareceres sobre o interesse e a necessidade de eventual assistência do município às instituições de ensino filantrópicas, comunitárias ou confessionais”;

i) “promover e repensar contínuo da atuação da escola na sociedade, para garantir que ela seja formadora de cidadãos conscientes, críticos, participantes, solidários e justos”.

Dos nove objetivos que a legislação municipal destinou originalmente em 1993 ao CMERP, podemos considerar que dois tinham natureza normativa (a e b), porque eram destinados à criação de normas, cinco tinham natureza deliberativa (c, d, f, g, i), porque colocavam o conselho como órgão de gestão de políticas e tomadas de decisões e dois tinham natureza consultiva (e, h), porque lhe dedicavam tarefas de emissão de pareceres.

Além dos objetivos, também eram elencadas atribuições ao conselho (artigo 3º da LC 310):

j) “participar da elaboração do Plano Municipal de Educação”;

k) “contribuir para o estabelecimento de prioridades e critérios que fundamentem a proposta orçamentária da Administração”;

l) “elaborar propostas de ampliação e compartilhamento da rede física do Município, bem como a adequação dos seus prédios escolares e de outros equipamentos físicos a serem utilizados para fins educacionais”;

m) “respeitada a legislação federal e estadual sobre a matéria, estabelecer normas gerais para criação, autorização de funcionamento e supervisão de cursos e escolas da rede pública municipal de ensino e, desde que recebida delegação do Estado, autorizar o funcionamento e supervisionar a instituição de educação das crianças de zero a seis anos de idade”;

n) “emitir pareceres sobre a aplicação, o funcionamento e a implementação de inovações educacionais e formas não convencionais de educação, em caráter de experiência pedagógica”;

o) “emitir no âmbito de sua competência, pareceres sobre questões educacionais que lhe sejam submetidas”;

p) “elaborar ou modificar o seu Regimento Interno”.

Juridicamente, não vemos diferenças entre os objetivos e as atribuições originais. Talvez, os objetivos sejam mais gerais que as atribuições; porém, encontramos inclusive sobreposição nos casos “b” e “j”, quanto ao Plano Municipal de Educação. De qualquer maneira, podemos observar que dentre as sete atribuições, três eram de tipo normativo (j, m, p), três eram de tipo deliberativo (k, l, m) e duas eram de tipo consultivo (n, o). Em “m”, temos uma mescla entre atribuições normativas e deliberativas.

Nesse sentido, sob o ponto de vista formal e legislativo, podemos dizer que o CMERP foi desenhado em 1993 para atuar mais de maneira deliberativa (oito casos - c, d, f, g, i, k, l, m), que de maneira normativa (quatro casos - a, b/j, m, p) ou consultiva (quatro casos - e, h, n, o).

A seguir, por meio do quadro 1, comparamos as atribuições originais do Conselho, previstas na legislação de 2003, com as novas atribuições, trazidas pelo marco normativo de 2004.

Quadro 1 - Atribuições do CMERP

Ato Normativo	LC n° 310	LC n° 1686
Ano	1993	2004
Modelo de Partilha de poder	Sim	Sim
Objetivos e atribuições	16	23
1) deliberativos	8	15
2) consultivos	4	3
3) normativos	4	4
4) genéricos	0	1

Fonte: produção do autor com base nos dados das Leis Complementares Municipais n° 310 e 1686 de Ribeirão Preto (1993; 2004).

Inicialmente (LC ° 310, de 1993), o CMERP contava com 16 atribuições totais, passando para 23 atribuições totais com as modificações legislativas (LC n° 1686, de 2004). Podemos observar que a categoria que mais sofreu acréscimo foi a “deliberativa”, saltando de um número de oito para 15; a categoria “consultiva” sofreu diminuição, passando de quatro para três casos; a categoria “normativa permaneceu constante. Contudo, apesar de a categoria “normativa” ter permanecido constante, o inciso X do artigo 6° da LC 1686 enumera 12 assuntos sobre os quais o CMERP poderá exercer sua atividade normativa, em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996). Isso significa uma forte ampliação da função normativa do Conselho a partir de 2004.

Além disso, na legislação de 2004 (inciso XXIII do artigo 6°), foi criada uma nova categoria, que denominamos “genérica”, por trazer uma abertura de possibilidades de atuação ao órgão. A partir disso, o Conselho poderá “exercer outras atribuições, previstas em lei, ou decorrentes da natureza de suas funções”. Assim, o que se pode verificar é que o novo desenho institucional-normativo do CMERP é mais amplo quanto às suas atribuições, em comparação ao cenário de 1993, e possibilita novos campos de ação.

Quanto às atribuições e objetivos do CMERP, tanto no desenho de 1993 quanto no de 2004, encontramos paralelo com a descrição feita pela literatura sobre o que se espera para a inserção da sociedade civil no ciclo das políticas públicas. Isso porque, as competências atribuídas ao órgão permitem o diagnóstico, a programação, a implementação, a execução e a avaliação de políticas educacionais, conforme proposto por Agudelo (2012). Desse modo,, ao menos do ponto de vista formal, a *legislação* de criação do Conselho lhe atribui objetivos que atendem tanto às expectativas históricas dos movimentos sociais e da sociedade civil quanto às das teorias democráticas. Trata-se, porém, de verificarmos se essa correspondência se observa na atuação cotidiana do órgão, o que esperamos responder com os demais instrumentais analíticos de que dispomos sobre o CMERP.

Já no que tange à composição de membros do órgão, houve diminuição das categorias de pessoas que podem atuar em mandatos eletivos, comparando-se os desenhos institucionais de 1993 e 2004. O quadro 2 a seguir detalha essas modificações.

Quadro 2 - Composições do CMERP

Ato normativo	LC n° 310	LC n° 1686
----------------------	------------------	-------------------

Ano	1993	2004
Número total de membros	29	21
a) Secretaria Municipal de Educação	2	2
b) instituição de ensino superior	0	2
c) educação infantil	0	2
d) divisão regional de ensino	1	0
e) rede de ensino especial	0	1
c) trabalhadores da educação	6	5
d) estudantes	4	4
e) associação de professores	0	2
f) associação de bairro	3	0
g) USP	1	0
h) rede particular de ensino	1	0
i) Conselho de Escola	2	2
j) organização popular	1	0
k) associação de pais e mestres	2	0
l) sindicatos	3	0
m) Ministério Público	1	0
n) CMCARP	1	0
o) CMPDRP	1	0
p) diretoria de ensino	0	1
Mandato	4 anos	4 anos

Fonte: produção do autor com base nos dados das Leis Complementares Municipais n° 310 e 1686 de Ribeirão Preto (1993; 2004).

Originalmente (1993), o Conselho contava com 29 membros, sem referência na legislação quanto à sua indicação. Deles, dois eram representantes da Secretaria Municipal de Educação; um era representante da Divisão Regional de Ensino; seis eram representantes dos trabalhadores da educação (sendo que, no mínimo, um deles vem da educação municipal, um da educação estadual e um da rede privada); quatro eram representantes estudantis; três representantes de associações de bairros; um era representante da Universidade de São Paulo na área da educação; um era representante da rede particular de ensino; dois da associação de pais e mestres; dois de Conselhos de Escola; um de organização popular; três de Sindicatos e Associações de categorias profissionais não relacionados com a educação; um do Ministério Público; um do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMCARP); e, por fim, um era representante do Conselho Municipal de Promoção e Integração das Pessoas com Deficiência de Ribeirão Preto (CMPDRP). O mandato dos membros durava quatro anos, com homologação e nomeação pelo Prefeito, e o cargo não era remunerado (artigos 5º e 7º da LC 310).

Hoje, com a nova composição de membros, o CMERP conta com 21 conselheiros titulares e 21 suplentes, sendo que sua nomeação é feita pelo Executivo (Prefeito/a). Os membros compõem-se de: dois representantes da Secretaria Municipal de Educação, dois de instituições de ensino público superior, dois da educação infantil (sendo um da rede pública e um da rede privada), um da rede de ensino especial, quatro de estudantes maiores de 16 (sendo que, ao menos, dois devem ser da rede municipal), dois das Associações de Professores das escolas públicas, dois do Conselho de Escola de Ribeirão Preto (CERP), cinco de profissionais da educação (sendo que, ao menos, dois devem ser da rede municipal) e, por fim, um representante da Diretoria de Ensino.

Observamos que, na atual composição, o CMERP concentra apenas profissionais e gestores ligados, de alguma forma, à educação, além de estudantes. Se, por um lado essas são as pessoas mais próximas ao contexto da educação no município, por outro, ao menos nesse momento de análise de dados indiretos da pesquisa, entendemos que a composição poderia ser mais heterogênea, abrangendo outros setores da sociedade civil – como associações de bairros, onde as escolas se localizam, profissionais de outras áreas etc. Aparentemente, a composição da LC 310 era mais diversificada.

A LC 1686 manteve os quatro anos de mandato de cada membro, sendo que, a cada dois anos, cessa o mandato de um terço dos membros, com possível recondução; além disso, no artigo 2º, § 2º, estabelece que: “O mandato dos conselheiros extinguir-se-á sempre em 19 (dezenove) de junho dos anos pares, ainda que, por retardamento na indicação,

nomeação ou posse, venha a ter duração inferior a quatro anos”. A função de conselheiro continua como não remunerada.

Quanto aos seus órgãos internos, o Conselho é composto de: Plenário, Presidência, Secretaria-Geral e Comissões, com serviços Administrativos e Assessoria Técnica como auxiliares (artigos 7º e 8º, da LC 1686).

Outro ato normativo importante relativo ao CMERP é seu Regimento Interno (RI), previsto originalmente no artigo 8º da LC 310, e, posteriormente, no artigo 6º da LC 1686, que traz os detalhes de organização e funcionamento do órgão.

O Capítulo II do RI dedica-se às sessões do CMERP, definidas como ordinárias, extraordinárias ou solenes. É previsto que as sessões ordinárias, realizadas, no mínimo, mensalmente e com duas horas de duração (que podem ser prorrogadas por decisão do plenário), devem servir para debater os temas divulgados na convocação pela Presidência do Conselho. As sessões extraordinárias poderão ser convocadas em qualquer dia e hora pela Presidência ou por um terço dos membros do órgão, devendo sempre tratar dos temas previstos na convocação; as sessões solenes servem para homenagens e comemorações, devendo ser convocadas pela Presidência ou por metade mais um dos membros.

As sessões ordinárias serão realizadas com as seguintes partes: expediente e ordem do dia. No expediente, mais formal, deve ser discutida e aprovada a pauta da sessão anterior, comunicada a ausência de membros, votos e moções etc., conforme prevê o artigo 13 do RI. Já na ordem do dia as discussões e deliberações trazidas e colocadas pelo Plenário são realizadas.

Além disso, do ponto de vista da sua organização interna, o CMERP conta com quatro comissões permanentes - de Educação Infantil, de Ensino Fundamental, de Ensino Médio, Modalidades e Normas Gerais e de Planejamento, Recursos Públicos e Avaliação, conforme o artigo 30 do Regimento (que estão, inclusive, previstas na LC 1686). O ato normativo determina que a diretoria seja formada por Presidente, Vice-Presidente e Secretário (artigo 34 do RI), da mesma forma que trazia a LC 310.

3.2 Institucionalidade: o funcionamento, a efetividade e as funções desempenhadas

Na primeira leitura flutuante (BARDIN, 2009) das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CMERP entre os anos de 2008 e 2015, buscamos dados sobre a regularidade e o número de encontros. O que podemos apontar é que as reuniões seguem a

estrutura prevista na legislação pertinente ao Conselho, conforme descrevemos – e as atas refletem isso. A seguir apresentamos as atas disponíveis no banco de dados da Secretaria Municipal de Educação que foram analisadas⁷:

1) 2014 - 11ª Sessão ordinária - 08/12; 10ª Sessão ordinária - 06/11; 9ª Sessão ordinária - 08/10; 8ª Sessão ordinária - 09/09; 5ª Sessão ordinária - 04/06; 4ª Sessão ordinária - 13/05; 1ª Sessão ordinária - 12/02;

2) 2013 - 11ª Sessão ordinária - 03/12; 10ª Sessão ordinária - 13/11; 9ª Sessão ordinária - 01/10; 8ª Sessão ordinária - 09/09; 7ª Sessão ordinária - 14/08; 6ª Sessão ordinária - 23/07; 5ª Sessão ordinária - 20/06; 4ª Sessão ordinária - 09/05; 3ª Sessão ordinária - 11/04; 2ª Sessão ordinária - 14/03; 1ª Sessão ordinária - 14/02; 6ª Sessão extraordinária - 22/10; 5ª Sessão extraordinária - 23/09; 4ª Sessão extraordinária - 31/07; 3ª Sessão extraordinária - 27/06; 1ª Sessão extraordinária - 28/02;

3) 2012 - 10ª Sessão ordinária - 10/12; 9ª Sessão ordinária - 13/11; 8ª Sessão ordinária - 17/10; 7ª Sessão ordinária - 11/09; 6ª Sessão ordinária - 13/08; 5ª Sessão ordinária - 04/07; 4ª Sessão ordinária - 14/06; 3ª Sessão ordinária - 16/05; 2ª Sessão ordinária - 19/03; 1ª Sessão ordinária - 16/02; 3ª Sessão extraordinária - 31/07; 2ª Sessão extraordinária - 20/06; 1ª Sessão extraordinária - 25/05;

4) 2011 - 10ª Sessão ordinária - 06/12; 9ª Sessão ordinária - 16/11; 8ª Sessão ordinária - 10/10; 7ª Sessão ordinária - 20/09; 6ª Sessão ordinária - 09/08; 5ª Sessão ordinária - 05/07; 4ª Sessão ordinária - 08/06; 1ª Sessão ordinária - 23/02; 3ª Sessão extraordinária - 31/08; 2ª Sessão extraordinária - 23/05; 1ª Sessão extraordinária - 15/03;

5) 2010 - 10ª Sessão ordinária - 13/12; 9ª Sessão ordinária - 17/11; 8ª Sessão ordinária - 26/10; 7ª Sessão ordinária - 20/09; 6ª Sessão ordinária - 04/08; 5ª Sessão ordinária - 29/06; 4ª Sessão ordinária - 24/05; 3ª Sessão ordinária - 08/04; 2ª Sessão ordinária - 23/03; 1ª Sessão ordinária - 23/02; 2ª Sessão Extraordinária - 12/08; 1ª Sessão Extraordinária - 07/07;

⁷ No trabalho de levantamento das atas, observamos que algumas reuniões do Conselho, apesar de estarem contabilizadas nos bancos de dados virtual consultado, não possuem a ata correspondente ao encontro. Isso porque, conforme a elencado, as atas são enumeradas em seu cabeçalho de acordo com a ordem em que acontecem as reuniões a cada ano – 1ª Sessão ordinária, 2ª Sessão ordinária, 3ª Sessão ordinária, e assim por diante. Mas, no banco consultado, notamos a falta de quatro atas do ano de 2014 (de reuniões ordinárias), uma ata do ano de 2013 (de reunião extraordinária) e duas atas do ano de 2011 (de reuniões ordinárias). Fomos entender essa questão – o porquê da falta de algumas atas – quando questionamos o Presidente do CMERP num dos encontros. Trata-se, na realidade, de reuniões que não atingiram o quórum mínimo de instalação. Com isso, não existe a produção de ata daquele encontro específico. O curioso disso é que essa pergunta foi feita, justamente, durante um encontro que não atingiu o quórum de instalação.

6) 2009 - 7ª Sessão ordinária - 08/09; 6ª Sessão ordinária - 28/07; 5ª Sessão ordinária - 29/06; 4ª Sessão ordinária - 21/05; 3ª Sessão ordinária - 08/04; 2ª Sessão ordinária - 10/03; 1ª Sessão ordinária - 12/02;

7) 10ª Sessão ordinária - 17/12; 9ª Sessão ordinária - 04/12; 8ª Sessão ordinária - 13/10; 7ª Sessão ordinária - 11/07; 6ª Sessão ordinária - 06/08; 5ª Sessão ordinária - 01/07; 4ª Sessão ordinária - 23/06; 3ª Sessão ordinária - 23/04; 2ª Sessão ordinária - 11/03; 1ª Sessão ordinária - 11/02.

Por meio dos dados que levantamos sobre o número de reuniões, em 2014, o plenário do Conselho teria se reunido ordinariamente 11 vezes e nenhuma vez extraordinariamente. Em 2013, houve 11 reuniões ordinárias e seis reuniões extraordinárias. Em 2012, dez reuniões ordinárias e três reuniões extraordinárias. Em 2011, dez reuniões ordinárias e três extraordinárias. Em 2010, dez reuniões ordinárias e duas extraordinárias. Em, 2009 sete reuniões ordinárias e, em 2008, dez reuniões ordinárias. Portanto, um total de 83 reuniões entre 2008 e 2014. A seguir, trazemos, no quadro 3, os números totais de reuniões da Plenária para cada ano, entre 2008 e 2014.

Quadro 3 - Reuniões ordinárias e extraordinárias do CMERP entre 2008 e 2014

Número de reuniões	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
a) ordinárias	11	11	10	10	10	7	10
b) extraordinárias	0	6	3	3	2	0	0

Fonte: produção do autor com base nos dados das atas do CMERP - Ribeirão Preto (2008 a 2014).

Para levantarmos inferências sobre a regularidade ou não de encontros na instituição, devemos levar em conta a previsão normativa da LC 1686/2004: “Art. 9º - O Plenário é órgão deliberativo do Conselho Municipal de Educação e se reunirá em sessão ordinária mensal, ou extraordinariamente, por convocação do presidente ou de um terço dos conselheiros [...]”; e: “Art. 33 - O recesso anual do CME/RP será de trinta dias”.

Embora os meses de janeiro e julho sejam de recesso escolar, entendemos que a média anual de 9,85 reuniões ordinárias do Plenário (total de 83 encontros divididos por sete anos), entre os anos considerados, está pouco fora da previsão, pois o ideal seria uma média

de 11 reuniões ordinárias anuais. Além disso, nos anos de 2013 e 2014, teria havido 11 encontros, exatamente a quantidade legalmente prevista.

Porém, mesmo que levemente abaixo do legalmente previsto, o número de cerca de dez reuniões anuais está praticamente dentro do esperado, ainda mais se levarmos em consideração que as diversas reuniões extraordinárias convocadas para o período. Nesse sentido, é possível inferir que o CMERP praticamente cumpriu, com exceção do ano de 2009, as expectativas quanto aos encontros regulares, tanto de um ponto de vista legal, quanto da nossa hipótese teórica inicial. Cabe, contudo, a ressalva de que, quanto mais encontros o Conselho realizar, tanto mais possibilidades terá de debater as diversas questões e políticas educacionais para Ribeirão Preto. Portanto, apesar de haver uma boa média de encontros, ela poderia ser um pouco maior, chegando ao número de 11 reuniões em todos os anos considerados.

Além do número de encontros ordinários e extraordinários, os documentos produzidos nos anos de 2013 e 2014 permitem fazer a contagem dos membros efetivos do CMERP presentes nas reuniões e agrupá-los em subgrupos – “titulares” ou “suplentes” e “mulheres” e “homens”, porque traziam os nomes de cada conselheiro e conselheira presentes às reuniões. Esse tipo de dado nos importa porque revela um primeiro perfil dos sujeitos que dão corpo a esse espaço deliberativo e de participação. Um outro aspecto importante das atas é que houve uma melhora no detalhamento da documentação produzida, a partir do ano de 2013, com a anotação dos nomes dos membros nas atas, o que enriqueceu nossas possibilidades analíticas. Nos próximos quadros (é bom elencá-los aqui), temos a frequência de membros de acordo com divisão proposta, tanto nas reuniões ordinárias quanto nas extraordinárias.

Quadro 4 - Presença de membros do CMERP nas reuniões ordinárias nos anos de 2013 e 2014

Reuniões ordinárias	Titulares	Suplentes	Mulheres	Homens
12/02/2014	11	2	10	3
13/05/2014	10	0	7	3
04/06/2014	8	0	5	3

09/09/2014	14	4	14	4
08/10/2014	11	3	9	5
06/11/2014	11	6	12	5
08/12/2014	8	3	10	1
14/02/2013	sem dados	sem dados	sem dados	sem dados
14/03/2013	13	6	14	5
11/04/2013	sem dados	sem dados	sem dados	sem dados
09/05/2013	10	6	11	5
20/06/2013	11	5	12	4
23/07/2013	sem dados	sem dados	sem dados	sem dados
14/08/2013	15	1	12	4
09/09/2013	16	2	13	5
01/10/2013	12	1	10	3
13/11/2013	11	5	13	3
03/12/2013	sem dados	sem dados	sem dados	sem dados

Fonte: produção do autor com base nos dados das atas do CMERP - Ribeirão Preto (2008 a 2014).

Quadro 5 - Presença de membros do CMERP nas reuniões extraordinárias nos anos de 2013 e 2014

Reuniões extraordinárias	Titulares	Suplentes	Mulheres	Homens
28/02/2013	10	4	10	4
27/06/2013	11	6	13	4
31/07/2013	16	0	10	6
23/09/2013	13	2	11	4
22/10/2013	14	1	11	4

Fonte: produção do autor com base nos dados das atas do CMERP - Ribeirão Preto (2008 a 2014).

O que percebemos é a presença de maioria de mulheres em todas as reuniões, sendo que na maior parte dessas reuniões o número delas representa, pelo menos, o dobro do número de homens. Também podemos observar que as reuniões extraordinárias apresentam frequência parecida de membros em relação às reuniões ordinárias, o que contrariou nossas expectativas⁸ iniciais de que as reuniões extraordinárias seriam mais esvaziadas.

Quanto à leitura das partes referentes às ordens dos dias, o objetivo é verificar se há incidência de questões sobre as atribuições previstas para o órgão. Ou seja, se houve, de fato, a presença de: 1) questões normativas; 2) questões deliberativas; e 3) questões consultivas/fiscalizatórias voltadas à temática da educação.

Destacamos que foi acrescentada, junto da função consultiva, a fiscalizatória, aplicando a categoria adotada pelo IBGE (2011). Apesar de existir apenas uma menção expressa a essa categoria fiscalizatória na legislação (art. 6º, VII, LC 1686/2004), a atuação do órgão nesse sentido foi marcante, conforme se verificará. Cabe acrescentarmos que essas três categorias referem-se à atuação externa do colegiado como instância de monitoramento social e representam nossas principais linhas analíticas sobre o funcionamento voltado à educação municipal em Ribeirão Preto, neste primeiro momento da pesquisa, que se dedica aos dados indiretos.

Conforme desenvolvemos o trabalho de análise, consideramos importante acrescentar ainda uma quarta categoria, que compreende unicamente os assuntos internos e burocráticos do órgão, a que chamamos de: 4) questões internas. Muito embora essa última subdivisão não se refira às políticas públicas para as quais o colegiado se volta, mas sim ao seu próprio funcionamento, é importante a distinção, pois nos indica se há discussões sobre a sua organização interna, o que é fundamental para considerarmos seu desenho institucional enquanto instância participativa. As questões internas também refletem muitos aspectos da própria estrutura democrática desse órgão participativo e suas disputas políticas internas, o que não poderia deixar de ser considerado, segundo aponta a pesquisa de Silva, Almeida e Carlos (2015).

⁸ Antes da leitura das atas e da observação participante das reuniões ordinárias, esperávamos que as reuniões extraordinárias contassem com menos participação dos conselheiros. Inclusive, essa afirmação foi feita por um membro do órgão numa das reuniões ordinárias da qual participamos. Porém, a análise documental desconstruiu essas expectativas, conforme percebemos que a constância de membros nas reuniões extraordinárias equipara-se à das reuniões ordinárias. Esse tipo de argumento, a nosso ver, se baseia, em certa medida, no senso comum de que inexistente interesse na participação democrática e popular.

Essa categorização e classificação das diversas questões colocadas em discussão ao Plenário busca seguir a previsão legal destinada ao CMERP e as descrições sugeridas pela literatura (AVRTIZER, 2008), constituindo nosso segundo pressuposto hipotético acerca da *efetividade* do conselho, ao lado do seu *funcionamento*. Se verificarmos, conforme proposto inicialmente, a presença de debates normativos, deliberativos, fiscalizatórios e consultivos no campo da educação, bem como de questões internas sobre o funcionamento do órgão, podemos dizer que o CMERP apresenta certo grau de efetividade, porque realiza as principais tarefas para as quais foi criado, tanto do ponto de vista legal, quanto do ponto de vista teórico.

Por questões normativas, entendemos aquelas destinadas à criação de normas pelo CMERP, com o objetivo de regulamentar a educação em Ribeirão Preto. As funções fiscalizatórias buscam acompanhar e monitorar as políticas públicas educacionais na cidade, como o uso de verbas, os processos licitatórios e a infraestrutura das unidades de ensino. Já as questões internas viabilizam o funcionamento do Conselho, com a estruturação de reuniões, calendários, cronogramas, horários, atas, organização de documentos, datas, eleições etc. A seguir, trazemos exemplos de trechos contendo questões normativas, deliberativas, consultivas, fiscalizatórias e internas, presentes nas 76 atas analisadas.

Exemplo nº 1 - questão normativa:

[...] deu início a discussão de alterações no **regimento** deste conselho, procedendo a leitura de cada **artigo** do regimento seguida das indicações de destaque, adição ou supressão, iniciando a leitura do artigo 20. Por votação de contraste o mesmo permaneceu. Artigo 21 - por votação de contraste permaneceu. Artigo 22 - por votação de contraste permaneceu. Artigo 23 - teve pedido de destaque pela conselheira Teise Garcia, que, após proposta do conselheiro José Eugênio, foi retirado [...] (RIBEIRÃO PRETO, 2013). (Grifos nossos).

Exemplo nº 2 - questão normativa:

[...] Em seguida o presidente apresentou o item 3, sobre o documento da revisão do **Estatuto** elaborado pelos professores, e a conselheira Romeri disse que o documento está servindo como contribuição para o **texto base** elaborado pela comissão nomeada pela Prefeita e, indagada por conselheiros sobre o **PME**, disse que como o novo **PNE** está em fase de aprovação em Brasília, que é prudente

aguardá-lo, para depois retomarmos, com uma versão mais atualizada do PME [...] (RIBEIRÃO PRETO, 2011).⁹ (Grifos nossos).

Esses dois trechos representam bem as funções normativas desempenhadas pelo Conselho. No primeiro, temos as unidades categoriais (ou de significação) (BARDIN, 2009) **regimento** e **artigo**, que remetem à normatização. Nesse caso, normatização interna, porque trata-se de momento de alteração do Regimento Interno do Conselho. No segundo trecho, contudo, as unidades de significação **Estatuto**, **PME** e **PNE** também remetem à função de normatização. Porém, nesse caso, a uma normatividade externa, porque referem-se ao Estatuto do Magistério e aos Planos Municipal e Nacional de Educação. No caso, o Conselho participou ativamente tanto da elaboração do Estatuto do Magistério de Ribeirão Preto quanto do PME.

Exemplo nº 3 - questão deliberativa:

[...] Ficou **decidido** nessa reunião que os repasses em atrasos serão regularizados até o mês de novembro do corrente ano, ou, antes disso, os pagamentos serão feitos em parcelas semanais subsequentes, sendo que um terço do total da subvenção será repassado às entidades nas quintas feiras. Mesmo que a proposta não tenha sido de agrado geral, foi aceita por todos. Foi **aprovado** pelo Plenário do Conselho, com aval da Comissão de Planejamento, Recursos Públicos e Avaliação, o Convênio com as instituições filantrópicas da Educação Infantil, Educação Especial e Ensino Fundamental [...] (RIBEIRÃO PRETO, 2014). (Grifos nossos).

Exemplo nº 4 - questão deliberativa:

[...] A conselheira Adriana sugere que este CME convide os diretores para **explicar** o processo. O conselheiro Luís se diz preocupado que a falta de encaminhamento desmotiva a participação, sendo necessário que se explique ser um instrumento da SME e não da escola, conscientizando a comunidade. O presidente José Marcelino e a conselheira Romeri **colocam** que, neste momento, deverá ser utilizado o princípio de adesão, sem imposição, sugerindo atrair as escolas e fazer a sensibilização para o instrumento avaliativo. O próprio instrumento já produzirá resultados. **Ressalta** que é importante a SME se posicionar a favor da proposta e gerar mecanismos para que isso ocorra. A presença de membros do Conselho de Escola, do segmento pais, é muito importante. **Estabelecer** que, ao final do processo, as escolas tenham espaço no CME para apresentar os resultados. O conselheiro Reinaldo coloca que a imposição não trará resultados, ou seja, será feito de qualquer jeito. O conselheiro Walter entende que o processo tem que ser imposto a todas as escolas. A conselheira Adriana relata a experiência da EMEF Maria Ignez Lopes Rossi que tem bom desempenho, pois tem a participação ativa da comunidade. O conselheiro Luís **coloca** que a comunicação muito formal da SME gera um boicote por parte de diretores, que sonegam as informações. O presidente José Marcelino **explica** que esse roteiro foi elaborado para se aplicar no Ensino

⁹ As siglas PME e PNE referem-se, respectivamente, ao Plano Municipal de Educação de Ribeirão Preto de 2008 e ao atual Plano Nacional de Educação que, à época, estava em elaboração e ficaria pronto em 2014. Vale relembrar que o PME de 2008 foi o documento que nos serviu de base para o recorte cronológico da pesquisa e sua análise será apresentada no próximo ponto deste capítulo.

Fundamental e que está sendo preparado um para a Educação Infantil. O presidente encaminha a **votação**, por **adesão**, e **criação** de um calendário. O conselheiro Walter **opta** pela imposição do processo. Foi **escolhida** a opção por adesão. O presidente então faz a **sugestão** de calendário para o processo, onde deverá acontecer primeiramente uma reunião com a SME [...] (RIBEIRÃO PRETO, 2008). (Grifos nossos).

Os trechos acima foram escolhidos como representativos da função deliberativa do Conselho, identificada a partir das unidades de significação *decidido*, *aprovado*, *explicar*, *explicam*, *colocam*, *ressalta*, *estabelecer*, *explica*, *votação*, *criação*, *opta*, *escolhida*, *adesão* e *sugestão*. Como podemos perceber, são termos que remetem a atividades variadas, que vão desde ações decisórias até à exposição de opiniões e explicações. Em ambos os trechos, observamos a aferição de um resultado final, ou seja, de uma tomada de decisões conjuntas, explicitadas pelas unidades de significação *decidido*, *aprovado*, *estabelecido*, *votação*, *escolhida*, *adesão* e *opta*. Contudo, apenas na segunda observamos mais claramente um debate de ideias, devido à presença de elementos ligados à explicação, exposição e argumentação – *explicar*, *explicam*, *ressalta* *explica* e *sugestão*.

Essa amplitude de atividades que se encaixam dentro da função deliberativa do Conselho reflete o que Avritzer (2000) aponta acerca das transformações que o conceito de deliberação sofreu recentemente. Segundo o autor, a concepção tradicional de deliberação baseava-se principalmente nas definições rousseauianas que envolviam apenas o elemento decisório, sendo a posição perdedora, na atividade de aferição de vontade da maioria, a posição equivocada. A deliberação restringia-se aos conceitos de tomada de decisões e aferição da vontade da maioria, que seria a posição correta, porque assumida pelo maior número de pessoas. No entanto, desde os anos de 1970, “tem surgido no interior da teoria democrática contemporânea uma tendência a reavaliar o peso do elemento argumentativo no interior do processo deliberativo” (referência). Nesse sentido, o conceito de deliberação passa a envolver tanto a tomada de posições e de decisões quanto os fenômenos de mútuo convencimento, argumentação, debate, explicação e exposição de ideias etc.

Ainda segundo Avritzer (2000), a concepção tradicional de deliberação, também chamada de decisionista, ganhou força no começo do século XX em especial com o ceticismo e os questionamentos apresentados por Max Weber quanto à possibilidade de solução de diferenças e conflitos culturais e quanto à possibilidade de submeter a complexidade da administração pública à participação e à deliberação. Esse ceticismo seria reflexo da crise política europeia do começo do século passado, com a “rejeição de formas

públicas de discussão e argumentação e a identificação das práticas decisórias com o processo de escolha de governantes” (AVRITZER, 2000, p. 30).

Avritzer (ano) aponta três elementos decisionísticos na teoria democrática hegemônica do começo do século passado: “a noção de que as diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação”, a “afirmação de uma concepção decisionística de democracia está relacionada à defesa de uma inter-relação estreita entre administração não participativa e preservação da complexidade” e “a ideia de que o processo eleitoral consoste na aferição de preferências individuais pré-formadas”.

Contudo, na segunda metade do século XX, os três elementos decisionísticos apontados entram “em crise profunda” (AVRITZER, 2000, p. 31). E, como reflexo dessa crise, o consenso decisionista ou antiargumentativo encontra superação com a incorporação de novos elementos ao conceito de deliberação, que passa a envolver também os processos argumentativos, a formação de fóruns ou esferas argumentativas e a “idéia de um espaço para a interação face-a-face diferenciado do Estado” (AVRITZER, 2000, p. 36). Nesse sentido, “o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública” (ref.). Assim, a teoria democrática mais recente abarca, para o conceito de deliberação, os aspectos da argumentação e da participação, deixando de reduzir o referido conceito apenas à vontade da maioria.

Por esse motivo, para a compreensão dos processos deliberativos dentro do Conselho levamos em conta não apenas as questões decisórias de deliberação, tomada de posições e aferição de maiorias, mas também os aspectos argumentativos e de exposição de ideias. E de fato, com o debate e a argumentação presentes nos processos deliberativos do Conselho, não seria possível fazer uma análise de sua atuação desprezando esses elementos. Além disso, percebemos que a presença de processos argumentativos e decisórios sobre a educação são indícios de que o Conselho, de fato, se volta ao tema da educação. Nesse sentido, podemos afirmar que existe um cumprimento das previsões legais, pela instituição participativa, quanto à deliberação sobre a educação.

Além das funções deliberativas, apresentamos a seguir dois trechos exemplificativos das funções fiscalizatórias presentes nas atas que analisamos.

Exemplo nº 5 - questão fiscalizatória:

[...] O presidente do CME diz que quando há **denúncias**, existe a necessidade de colocar os nomes das escolas para analisarmos se o problema é pontual ou global antes de entrarmos na subjetividade e abraçarmos uma **denúncia** que não veio

por nós; temos que ter especificidade e objetividade nos assuntos. Segundo a conselheira Priscila, não foram citados os nomes das escolas por medo de serem repreendidos por seus gestores ou por outros mecanismos, mas admite que precisamos pontuar quais são as escolas para não cairmos em denúncias evasivas [...] (RIBEIRÃO PRETO, 2012). (Grifos nossos).

Exemplo nº 6 - questão fiscalizatória:

[...] O presidente **solicitou esclarecimentos** sobre os uniformes para as escolas municipais. A diretora de departamento da SME, conselheira Helena **esclareceu** que os uniformes estão em processo de licitação e que o atraso não foi da SME mas de uma empresa que entrou com recurso **questionando** a legalidade do processo e não sabe precisar quando o uniforme será entregue. O conselheiro Adonai disse que não existe camisetas escolares para os alunos do Mousinho e para as crianças do 1º. Ano. O presidente acrescentou que há necessidade de pensar sobre uniformes para a Educação Física, sem onerar a SME e que deveríamos encaminhar alguma sugestão para a SME. Disse que irá encaminhar uma série de **ofícios** a SME para **esclarecimentos** a respeito de ofícios anteriores, como os convênios firmados com o FDE para a construção de escolas e sobre o pagamento de aluguel do prédio que abriga a SME. Disse que **cobrar**á da SME a atualização do site do CME e retomou a questão sobre os GEC, afirmando que o CME solicitará da SME **esclarecimentos** sobre o desempenho dos alunos nos dois trimestres desse ano letivo. [...] (RIBEIRÃO PRETO, 2010). (Grifos nossos).

Nesses trechos, as unidades significativas *denúncias*, *denúncia*, *solicitou*, *esclarecimentos*, *esclareceu*, *questionando*, *ofícios* e *cobrar*á, evidenciam a posição de fiscalização que o Conselho assume perante o Poder Público – do Executivo Municipal, representado principalmente pela Secretaria Municipal de Educação (SME) – e diante das denúncias que são feitas. O Conselho cobra e solicita esclarecimentos da SME, especialmente através de ofícios, sobre os mais diversos problemas e denúncias sobre a educação municipal que chegam ao seu conhecimento. Se a questão da fiscalização não é intruduzida por um debate tão profundo nas teorias democráticas, como acontece com a deliberação, ela foi explorada nas respostas das entrevistas que realizamos, como na seguinte fala da Senhora Maria Helena¹⁰:

Então, ele tem a função de **fiscalização** que a gente busca é... fazer esse trabalho nas escolas [...] Mas sempre que existe **qualquer coisa que caia no Conselho** por qualquer motivo, o conselheiro **vai na unidade**, **vai ver in loco** o que está acontecendo (Entrevistas, 2015). (Grifos nossos).

Na fala da conselheira, a unidade de significação *fiscalização* está ligada a *qualquer coisa que caia no Conselho* – que nesse caso se refere a denúncias – e a *vai na unidade*, *vai ver in loco*. A conselheira indica que a fiscalização feita pelo CMERP parte

¹⁰ Nome fictício.

de denúncias e envolve, também, a ida às unidades educacionais, além da cobrança de respostas da Secretaria Municipal de Educação. Esse processo de fiscalização, então, acontece por meio de dois tipos de atitudes práticas: as visitas às escolas e a cobrança do Executivo Municipal. Ambas as práticas geram pontos de conflito entre o CMERP e a SME, como na seguinte fala do Senhor Augusto¹¹:

Porque nós tivemos a **ex-secretária** Josélia Marques¹², com a diretoria lá, e **eles vieram colocar que o Conselho não poderia fiscalizar. Porque o Conselho era deliberativo, consultivo, né?** Aí eu coloquei para a diretora que... acho que foi a Teresa¹³... que não podia fiscalizar. Eu falei assim: minha senhora, o Conselho foi criado pela Constituição de 1988 e ele é regido no Município pela lei 1686. A senhora vai lá no artigo 6º, inciso 4º, que está escrito lá: que a cada três meses a Secretaria de Educação tem que prestar contas para o Conselho de como está sendo usada a verba da educação. O que que é isso? Fiscalização. **Se nós podemos fiscalizar verba, nós podemos fiscalizar tudo. Nós estamos envolvidos com tudo.** Qualquer problema que aconteça no chão da escola, o Conselho tem que estar. Aí, nós começamos a fazer visita. (Entrevistas, 2015). (Grifos nossos).

Nessa fala, o conselheiro expõe que a SME, através da posição da própria secretária municipal de educação, em diversos sentidos opõe-se ao desempenho da função fiscalizatória pelo Conselho. Porém, o fim da fala apresenta a posição de resistência do conselheiro, ao questionar criticamente a posição da SME e dizer que “Se nós podemos fiscalizar a verba, podemos fiscalizar tudo”. Além disso, também no fim da fala, evidencia-se uma posição de correlação entre a atividade fiscalizatória e “o chão da escola”, ou seja, a ida *in loco*, como colocado pela conselheira Maria Helena.

Uma outra forma de oposição da SME ao desempenho da função fiscalizatória se dá pela falta de resposta aos ofícios de questionamento encaminhados. A conselheira Maria Helena expõe essa questão na seguinte fala:

Monta **parecer**, discute com a Secretaria, **encaminha e aguarda** a solução. Os que dirigem lá a Secretaria, que são os cargos de secretário e outros mais, muitas vezes, **custam a dar resposta. Mas dá.** Porque sabe que, se não der, o Conselho vai atrás novamente. E, quando existe **má-vontade** por parte de Secretaria, porque atualmente está, assim, em paz, mas quando existe... e houve períodos em que isso aconteceu com frequência, o Conselho encaminha para o **Ministério Público e busca solução.** (Entrevistas, 2015). (Grifos nossos).

^{10,11,12,13} Nomes fictícios.

A fala conrrelaciona a função fiscalizatória, representada pelos termos *parecer*, *encaminha*, *aguarda e resposta*, à demora, representada pelos termos *custa e má-vontade*. Contudo, o trecho também explicita as formas de resistência do CMERP, representadas pelo termo *Ministério Público* (ou seja, pela denúncia a outros órgãos do Poder Público) e pelo termo *busca solução*. Em ambas as falas a conselheira e o conselheiro explicitaram existir resistência à posição de contrariedade do Executivo ao desempenho da função fiscalizatória pelo Conselho. As falas ainda evidenciam que a função fiscalizatória do Conselho está ligada ao envio de ofícios e à ida as escolas, da mesma forma que pudemos depreender dos trechos das atas apresentados.

Além das funções normativa, deliberativa e fiscalizatória, também identificamos uma quarta categoria de funções desempenhadas pelo CMERP, a de questões internas, exemplificadas pelos trechos de ata a seguir.

Exemplo n° 7 - questão interna:

[...] Em seguida, o presidente em exercício Arnaldo Martinez colocou em discussão o **calendário** do **Conselho Municipal de Educação** para este ano. As próximas **sessões** foram assim definidas: 05 de julho; 09 de agosto; 14 de setembro; 03 de outubro; 08 de novembro e 06 de dezembro de 2011. Sobre as **sessões itinerantes**, a Conselheira Valéria levantou a necessidade de cautela sobre a pauta colocada para este novo ambiente de reunião. A Conselheira Luciana colocou os riscos para este tipo de sessão e que talvez o **CME** precisasse amadurecer esta ideia. A Conselheira Ana Paula complementou dizendo a importância destas sessões itinerantes, porém, que este processo não seja confundido com audiência pública. Segundo ela é necessário definir com clareza os objetivos destas sessões. O presidente em exercício Arnaldo Martinez definiu dois **objetivos** para este processo: **visibilidade** do **CME** e fortalecimento dos **conselhos de escola**. A Conselheira Priscila e o Conselheiro Ricardo lembraram que o não precisa mudar suas **características** para realizar as **sessões itinerantes** [...] (RIBEIRÃO PRETO, 2012). (Grifos nossos).

Exemplo n° 8 - questão interna:

[...] Em seguida, o presidente passa para o item II, que trata do término do **mandato** desta **gestão** do CME. Explica que os mandatos do CME já se encerraram e que, por conta dos trabalhos do Plano Municipal e eleição municipal, houve atraso nos procedimentos para a convocação da **eleição**. Explica, também, que um terço dos **conselheiros** tem **mandato** de **2 anos** e os demais de **4 anos**, como previsto na legislação. Alguns **segmentos** são indicados por instituições e outros, **eleitos** em **plenárias**. Ficou decidido que as **plenárias** serão realizadas na **EMEFEM D. Luiz do Amaral Mousinho**. Estabeleceram-se as seguintes **datas** para as **plenárias**: dia 29/10, **representantes** dos **alunos**, dos **Conselhos de Escola** e das **APMs**; dia 30/10 para os **representantes** dos **profissionais da Educação** [...] (RIBEIRÃO PRETO, 2008). (Grifos nossos).

Por uma questão de definição, as questões internas não estão ligadas à educação no Município de Ribeirão Preto, mas ao funcionamento da própria instituição participativa. Essa categoria de funções foi baseada na metodologia adotada pelo IBGE (2011), conforme expusemos no capítulo 2, e compreende eleições de membros, datas de sessões faltas de membros às sessões e todos os demais processos que dizem respeito ao funcionamento do próprio Conselho.

No primeiro trecho, as unidades de significação *calendário*, *Conselho Municipal de Educação*, *sessões*, *sessões itinerantes*, *CME*, *objetivos*, *visibilidade*, *conselhos de escola* e *características* representam questões de escolha de datas, cronogramas e formatos para as sessões do Conselho.

Já no segundo trecho, as unidades de significação *mandato*, *gestão*, *eleição*, *conselheiros*, *dois anos*, *quatro anos*, *segmentos*, *eleitos*, *plenárias*, *EMEFEM*, *datas*, *representantes*, *Conselhos de Escola*, *APMs* e *profissionais da educação* referem-se ao processo eleitoral do CMERP, uma função interna típica. No caso, o trecho gira em torno na definição de data e local de realização do processo eleitoral, bem como dos tempos de mandato e dos segmentos de representantes que deverão ter suas vagas preenchidas.

Os trechos são representativos dos processos internos do CMERP, presentes de forma constante nas atas analisadas. A partir da presença deles podemos dizer que existe observância de regras de organização institucional no Conselho, segundo as definições legais.

Quanto aos trechos que apresentamos acima, destacamos que os exemplos são predominantemente normativos, deliberativos, fiscalizatórios/consultivos ou internos, por isso retratam bem o que significa cada uma das categorias de funções atribuídas ao Conselho. Contudo, a leitura mais detalhada das atas nos fez perceber inúmeros casos em que duas funções se cumulam em um único trecho ou em uma única fala de conselheiro. Em alguns desses casos, podemos identificar as funções em trechos muito próximos, sendo praticamente impossível separá-lhes de modo estanque, conforme o exemplo que se segue.

Exemplo nº 9 – trecho com funções cumuladas:

[...] Daí a argumentação da conselheira, de que antes de se pensar a média global do aluno, deveriam ser efetivamente implantadas as resoluções que asseguram a possibilidade de recuperação paralela, bem como o Programa de Apoio Pedagógico Escolar, previsto na resolução 5/2010, porque senão o elo mais frágil do sistema, formado pelos alunos, poderia ser prejudicado. A proposta da Comissão Fundamental é a contratação de estagiários para a realização de apoio

pedagógico nos três primeiros anos do Ensino Fundamental, questiona o convênio com escolas do Ensino Fundamental e pede encaminhamentos de ofício para esclarecer as diferenças nas planilhas de previsão de convênios e dados [...] (RIBEIRÃO PRETO, 2014).

Nesse trecho fica claro como as funções fiscalizatória e deliberativa, por exemplo, podem estar ligadas à atuação cotidiana do órgão. De fato, muitas das questões fiscalizatórias, senão a maioria, estão seguidas de atos deliberativos, bem como diversas deliberações têm como objetivo único a fiscalização da educação municipal pelo Conselho.

Os exemplos acima são trechos representativos de assuntos abordados nas reuniões ordinárias e extraordinárias do CMERP e presentes nas atas analisadas, que consideramos, segundo as categorias propostas, como normativos, deliberativos, fiscalizatórios ou consultivos e internos. Além desses exemplos, todos os demais trechos classificados dessa maneira foram reunidos e organizados em quadros, conforme expusemos no capítulo anterior (identificar). Entre os quadros de número seis e 18 (Vide Anexo A – Quadros das atas), temos representados cada um dos encontros ordinários da Plenária. Já nos quadros 19 a 21 (Vide Anexo A – Quadros das atas), temos as reuniões extraordinárias.

As linhas dos quadros (vide Anexo A) representam cada uma das 76 atas, agrupadas de cinco em cinco em cada quadro e identificadas pelas datas em que ocorreram. As colunas representam os assuntos tratados nas reuniões, que nos preocupamos em agrupar segundo as categorias trazidas tanto pela teoria quanto pela legislação, conforme já descrevemos. O que observamos é uma presença geral de todas as quatro categorias que propusemos: questões normativas, deliberativas, consultivas/fiscalizatórias e internas. De maneira geral, podemos dizer que, no período analisado, o CMERP cumpriu as funções para as quais foi criado porque apresentou, nas reuniões da sua Plenária, discussões sobre a educação de acordo com as categorias analíticas que propusemos.

Com isso, entendemos que o CMERP, no contexto e no período considerado, foi um Conselho: a) em pleno funcionamento – já que houve encontros regulares e mensais de conselheiras e conselheiros; b) em funcionamento efetivo – já que, nas reuniões, houve amplos e reiterados debates sobre a educação em Ribeirão Preto, dentro das categorias propostas.

Em cada uma das cédulas dos quadros organizados (vide Anexo A) estão trechos representativos dos diversos debates sobre a educação, de acordo com as funções que o CMERP assume. É claro que os debates, conforme estão colocados nas atas, se estendem para além dos trechos que recortamos. Mas não seria factível colocar os trechos completos,

pois isso seria o mesmo que reproduzir na íntegra as atas, e não é esse nosso objetivo. O trabalho é uma categorização que busca o perfil de atuação do órgão, conforme já expusemos, e os trechos servem apenas para identificar a presença dos debates de acordo com as categorias propostas.

Contabilizamos os seguintes números, entre 2008 e 2014: 46 questões normativas, 98 questões deliberativas, 131 questões fiscalizatórias e 88 questões internas. Isso mostra que, no período considerado, houve 46 debates em sua função normativa, 98 debates em sua função deliberativa, 131 debates em sua função fiscalizatória/consultiva e 88 debates em sua função interna.

Os gráficos (Gráficos 1 e 2) a seguir representam o conjunto desses dados:

Gráfico 2 - Questões presentes nas atas das reuniões do CMERP (2008 - 2014)

A análise dos gráficos revela um Conselho ligeiramente mais voltado para as questões fiscalizatórias da educação municipal em Ribeirão Preto, no período considerado, seja ao cobrar a Secretaria Municipal da Educação sobre os diversos problemas que lhe são reportados, seja ao enviar ofícios e denúncias ao Ministério Público, seja na leitura dos relatórios das comissões permanentes em suas visitas *in loco* nas escolas, o CMERP parece se consolidar como uma instância, mesmo, de monitoramento das diversas políticas públicas voltadas para a educação no Município.

Um ponto muito importante a ser considerado é que a LC 1686 não previu expressamente que o CMERP deveria, ou mesmo poderia ser, um órgão fiscalizatório, conforme já expusemos no início deste capítulo. Relembramos que a categoria da fiscalização foi construída com base na descrição da literatura e no que foi proposto pelo IBGE (2011), e não na legislação. Mas, na prática cotidiana, a fiscalização existe e se mostra a função mais desempenhada pelo CMERP.

Ao comparar as previsões legislativas que descrevemos no início do capítulo, notamos que a prática cotidiana do Conselho não necessariamente corresponde ao que foi delimitado pelas normas relacionadas à sua instituição. Isso porque a LC 1686 designou formalmente mais atribuições deliberativas e normativas ao CMERP, mas a análise que realizamos revelou uma prática conselhistas muito mais voltada à fiscalização e ao

monitoramento da qualidade do ensino na cidade que uma preocupação em produção de normas ou na tomada de medidas concretas, muito mehora essas funções também estejam presentes. Essa característica parece depender muito menos das obrigações legais impostas nos atos fundacionais do Conselho do que das práticas cotidianas da instituição participativa. Mesmo com as trocas de mesas diretoras, esses aspectos se mantiveram constantes, em especial quanto à relevância da fiscalização, e foram confirmados pelos dados documentais que levantamos, inclusive as entrevistas.

A segunda categoria mais presente foi a deliberativa. Nessa função, temos o CMERP tomando atitudes e posições, votando e se posicionando sobre as mais diversas questões que lhe são apresentadas. Esta categoria está expressamente prevista na LC 1686 e representa o meio como o Conselho chega a posicionamentos frente às políticas públicas educacionais.

A terceira categoria mais presente foi a das questões internas no órgão. O fato do Conselho se ocupar das próprias questões revela um órgão preocupado com a continuidade da sua atuação, por meio, por exemplo, da realização de eleições, da escolha de representantes em outros órgãos e conselhos, horários de reuniões e encontros etc. Conforme abordamos, essa categoria não se volta à produção de resultados externos e, portanto, não está voltada diretamente para as políticas públicas educacionais. Contudo, a sua presença é igualmente importante quando avaliamos o funcionamento de um conselho, como demonstrou a perspectiva de Silva, Almeida e Carlos (2015).

Por fim, as questões normativas compuseram a categoria menos presente no período considerado. Por meio da análise das atas, não conseguimos explicar o porquê desse fenômeno, mas o fato é que houve apenas 46 pontos de discussões sobre a função normativa no período considerado, bem abaixo das demais categorias. A função normativa é das principais, senão a principal do Poder Público, pela qual são criadas e oficializadas as próprias políticas públicas, por exemplo.

3.3 Análise do Plano Municipal de Educação de Ribeirão Preto (2008)

O Plano Municipal de Educação de Ribeirão Preto de 2008 (PMERP) é um documento que, desde o subtítulo – *Uma construção coletiva* – revela a preocupação com a participação democrática que envolveu todos os momentos de sua elaboração. Nosso interesse em sua análise é compreender como se deu a construção de metas, projetos, diretrizes etc., para a educação pública no município, em dois sentidos. O primeiro deles é

a presença do CMERP enquanto instância de participação, que se mostrou uma constante nesse decurso democrático, desde o início. O segundo sentido vai muito além da burocracia formal da participação do Conselho e busca revelar a participação efetivamente social e popular no processo, de modo a demonstrar as relações que se estabeleceram entre instituições participativas (CMERP) e o povo na construção das políticas públicas para a educação na cidade.

Do ponto de vista procedimental do nosso estudo, a data de 2008 foi escolhida como recorte cronológico para todo o trabalho de pesquisa histórica e documental que realizamos sobre o CMERP, (e que constituem parte dos nossos dados indiretos), ou seja, as atas analisadas e o próprio PMERP. Essa escolha não foi casual: o documento representa o primeiro e mais importante momento de construção democrática e coletiva de planos e políticas públicas para a educação em Ribeirão Preto. Nesse sentido, podemos afirmar desde logo que, apesar da existência do Conselho de Educação no município desde 1993, o PMERP de 2008 representou um dos mais importantes momentos de abertura democrática efetiva da educação à participação social na cidade.

Desse modo, nossa análise focará as questões de participação social e popular, os avanços e as conquistas democráticas na construção de políticas públicas que o documento revela. Isso porque nosso objetivo não está centrado em descrever e pormenorizar as questões técnicas da educação no Município, mas buscar compreender a participação no Conselho e os resultados de suas ações. Apesar dos inúmeros avanços percebidos e da existência do CMERP no município, a primeira conferência de educação do Município só foi acontecer em 2008, o que aponta para um déficit em outras formas de participação democrática na área para além das instituições participativas. Talvez, as demandas reprimidas por esse déficit e a falta de momentos para ouvir a sociedade civil em conferências e audiências fora do âmbito do Conselho Municipal e dos conselhos de escola, expliquem a intensa participação que as descrições do Plano nos revela.

É importante ter em vista, também, que o documento que analisamos é aquele aprovado na I Conferência Municipal de Educação de Ribeirão Preto e que, tendo sido concluído em 2008, nunca foi encaminhado pela Prefeitura de Ribeirão Preto à Câmara Municipal para seu debate e concretização como legislação formal. Tais acontecimentos, contudo, não diminuem ou tornam menos importantes o caráter democrático e a participação social e popular ali registrados.

Uma das características mais positivas do documento é o detalhamento e o cuidado em relatar como se deu o processo de elaboração, desde o convite feito às comunidades

escolares até os trabalhos de sistematização e análise das propostas feitas em plenárias para a educação em Ribeirão Preto.

Quanto à sua inserção histórica, o PMERP foi elaborado no contexto do Plano Nacional de Educação de 2001 (PNE - Lei nº 10.172 de 2001), que estabeleceu originalmente diretrizes e metas importantes para a educação em todo o país, mas que, devido a diversos vetos, viu-se frustrado na tentativa de destinar o equivalente a 7% do Produto Interno Bruto para investimentos e desenvolvimento na educação, conforme aponta de forma crítica a introdução do documento. A previsão de elaboração de Planos Nacionais de Educação em lei está no artigo 214 da Constituição Federal e, também, no artigo 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 1996).

Cabe também destacar que o PNE de 2001 foi substituído pelo novo Plano Nacional de Educação, concluído em 2014, ao qual todas as unidades federadas deverão se adequar. Por isso, o próprio PMERP de 2008 foi completamente revisto, muito recentemente, em processo similar ao que descrevemos aqui, buscando enquadrar-se nas novas metas para a educação nacional. Tendo sido aprovado em Conferência e, posteriormente pelo CMERP, o novo Plano Municipal aguarda encaminhamento à Câmara Municipal para se transformar em legislação.

O documento de 2008 que analisamos descreve que a Comissão Coordenadora do Processo de Construção do PMERP, formada em 2007 e composta por representantes da Secretaria Municipal de Educação, do CMERP, da Diretoria de Ensino – Região de Ribeirão Preto e do Centro do Professorado Municipal, enviou convites às escolas do município, para que toda a comunidade envolvida emitisse opiniões sobre a educação na cidade e propostas para sua melhoria. Ainda segundo descrito, os atos normativos que regulamentaram a elaboração do plano em âmbito municipal foram a Deliberação do CMERP nº 1/2007 e a Portaria nº 0729/2007 da Prefeitura Municipal. Assim, pais, alunos, professores e profissionais da educação puderam, de alguma forma, participar desse primeiro diagnóstico que envolveu 76 instituições de ensino e pelo menos 1.500 pessoas.

Depois daquela primeira etapa preparatória, oito sessões plenárias foram realizadas no espaço de escolas municipais, de modo a abranger as categorias de “comunidade, pais e alunos” e “profissionais da educação”, divididas segundo os temas “educação infantil”, “ensino fundamental”, “ensino médio e educação profissional”, “educação superior” “educação de jovens e adultos”, “educação especial” e, por fim, “formação e valorização do magistério”. Essa segunda etapa de plenárias envolveu 583

participantes, com relativo equilíbrio entre representantes das comunidades, pais e alunos e dos profissionais da educação.

Conforme está detalhado no documento analisado, a presença de pais, alunos e da comunidade na etapa de plenárias foi apenas ligeiramente inferior ao do segmento de profissionais de educação (48,9% contra 51,1%). Em quatro grupos de trabalho (ensino fundamental, ensino fundamental a educação infantil 1, educação de jovens e adultos e ensino médio e educação profissional) observou-se que a presença de pais, alunos e comunidade superou o número de representantes dos profissionais. Isso demonstra um interesse social e popular direto de participação na construção de políticas e metas para a educação no Município.

A terceira e última etapa de construção do documento foi a I Conferência de Educação de Ribeirão Preto em 2008, que analisaria e aprovaria o texto do Plano elaborado nas plenárias, e que contou com delegados eleitos pela própria sociedade civil. Das eleições participaram 261 pessoas, em três dias de votações, que abrangeram diretores, equipe de suporte pedagógico, estudantes, organizações da sociedade civil, pais de alunos, professores, servidores e supervisores. As categorias de pais de alunos e estudantes estavam entre as que contaram com maior número de votantes, denotando mais uma vez forte interesse social na construção do Plano. Dentre os delegados eleitos para participação da Conferência, alunos, pais, professores e conselheiros do CMERP eram as categorias com maior número de representantes.

Um fato interessante é que o PMERP foi construído pensando-se em toda a educação presente em Ribeirão Preto, ainda que se trate de níveis de ensino que não são de competência própria do Município. Por isso, a educação secundária e profissionalizante e a educação superior também tiveram suas demandas registradas no documento, para que fossem enviadas para as esferas de governo competentes, ou seja, os governos estadual e federal. Essa concepção adota a ideia de que a educação deve ser vista como um todo, pois:

[...] entende-se que só é possível a construção de um Plano Municipal de Educação quando são abordados os diferentes níveis e modalidades de ensino de forma integrada. Os objetivos e metas aqui constantes que extrapolem a área de competência municipal serão encaminhadas às esferas de governo correspondentes enquanto demanda legítima da população de Ribeirão Preto. Mesmo porque a educação em suas diferentes etapas e modalidades, seja ela de responsabilidade federal ou estadual, acontece no território do município (RIBEIRÃO PRETO, 2008).

Nesse sentido o Plano abrange as seguintes categorias: Educação infantil, Ensino fundamental, Ensino médio, técnico de nível médio e profissional, Educação superior, Educação de jovens e adultos, Educação especial, Educação do campo, Formação e valorização dos profissionais da educação, Financiamento e gestão e, por fim, Avaliação. Há ainda a categoria Objetivos e metas que se aplicam aos diferentes níveis e modalidades. O que observamos é que, de fato, o PMERP busca abranger toda a educação presente no Município, das creches às universidades, ainda que fora da competência municipal. Cada uma das categorias apresentadas é acompanhada do diagnóstico geral da área (como, por exemplo, o número de alunos atendidos, taxas de reprovação etc.), acompanhada dos objetivos e metas a serem alcançados para sua melhoria.

Trazemos, a seguir, alguns exemplos de metas e objetivos do Plano, a fim de retratarmos o tipo de norma que a participação social direta é capaz de produzir:

Exemplo nº 11 – meta para a Educação infantil (PMERP 2008): “Direcionar prioritariamente os investimentos públicos municipais em educação para a educação infantil [...]” (RIBEIRÃO PRETO, 2008).

A meta reflete a intenção de priorização da educação infantil pelo Município, projeto que acabou sendo implementado pela Prefeitura mesmo sem o encaminhamento do Plano de 2008 para apreciação da Câmara Municipal.

Exemplo nº 12 – meta para o Ensino médio, técnico de nível e profissional (PMERP 2008): “Garantir passe livre para estudantes do Ensino médio [...]” (RIBEIRÃO PRETO, 2008).

O exemplo nº 12 previa o passe livre no transporte público para os estudantes de nível médio em Ribeirão Preto. Esse tema, uma luta que já existe há anos no país, foi o cerne dos inícios dos protestos que, em junho de 2013, ficaram conhecidos como as “jornadas de junho”. Interessante notar que, cinco anos antes disso, a participação popular na criação de um projeto legislativo já refletia esse desejo da sociedade civil. Nesse sentido, o Plano de 2008 não apenas levou em consideração uma política pública importante para o acesso à educação, especialmente de estudantes de baixa renda e que viria a ser reivindicada em manifestações em esfera nacional, como, em certo sentido, estava em consonância com a vontade popular.

Exemplo nº 14 – meta para a Educação especial (PMERP 2008): “Assegurar ao aluno com deficiência cuidados básicos de higiene pessoal, alimentação e locomoção por meio de profissionais específicos (Cuidador) [...]” (RIBEIRÃO PRETO, 2008).

A meta do exemplo nº 14 reflete a necessidade de contratação de profissionais de apoio para os cuidados de estudantes com deficiência. Agora, consideremos o seguinte dado:

Em seguida, uma aluna da EJA, Joyce, que cursa a oitava série de EJA, aluna de inclusão, sem mobilidade nas mãos, braços e tronco solicitou para o CME uma escriba para acompanhá-la nas atividades de sala de aula, pois a sua situação se agrava a cada dia. Relatou que está com mobilidade nos dentes e não pode usar mais a ponteira que utilizava para digitar os textos em sala de aula. (RIBEIRÃO PRETO, 2010).

Esse trecho, que compõe os dados levantados para a pesquisa, é de ata da sessão ordinária do CMERP de 24 de maio de 2010, ou seja, de dois anos depois que o Plano de 2008 fora concluído. Nele, podemos analisar que uma aluna da rede municipal de ensino foi até o Conselho com a seguinte demanda: pedir uma profissional de apoio, ou seja, uma cuidadora, para que pudesse continuar acompanhando as aulas.

A demanda da aluna expõe uma necessidade que já havia sido vislumbrada pelo Plano de 2008. Mas, como o projeto de lei foi “engavetado” pela Prefeitura, conforme colocou a conselheira Maria Helena na entrevista que concedeu para esta pesquisa, as políticas públicas para alunos especiais, aparentemente, deixaram de ser consideradas pelo Poder Público.

É interessante notar como, também neste caso, a construção participativa e democrática de normas, como foi o exemplo do Plano Municipal de Educação de 2008, é capaz de refletir demandas reais da população e, portanto, tende a ser um meio de tornar as políticas públicas mais compatíveis com a realidade social. Além disso, aqui evidencia-se como o Conselho Municipal de Educação pode ser um espaço de procura da população, quando o Poder Público não é capaz, ou não procura, contemplar as suas necessidades nas políticas educacionais. Na falta de concretização de demandas da sociedade civil pelo Poder Público, o CMERP pode ser um espaço para exposição e reivindicação dessas demandas.

Embora tenha lançado objetivos baseados em diagnósticos sérios para a educação e o ensino na cidade, feitos a partir de amplas consultas populares, o PMERP de 2008 nunca

se transformou em lei. A frustração da concretização do Plano em políticas concretas para a educação, contudo, não é, a nosso ver, um problema de democratização e de participação popular, conforme a própria leitura do documento revela. Tampouco um problema de falta de cultura política cidadã na cidade. Se há um problema, ele está, por certo, na política formal, representativa, que, de certa forma, contrariou a vontade popular ali construída e não cumpriu seu papel. Sete anos se passaram sem que as políticas fossem oficialmente implantadas pela Prefeitura Municipal. Resta-nos perguntar, então, onde está o verdadeiro problema quando se trata de participação social e implementação de políticas públicas construídas a partir de perspectivas de democracia direta.

4 Participação e deliberação: desafios para uma agenda atual do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto

Eu penso é na comunidade.

Conselheiro Francisco Azevedo, na sua entrevista em julho de 2015.

A participação social e popular se consolidou, nas últimas décadas, como uma alternativa ao modelo político de representatividade baseada em uma concepção decisionista de democracia, sob uma perspectiva de que a devolução de poder à população fortaleceria as instituições e tornaria mais democráticas e legítimas as diversas ações do Poder Público. Nesse sentido, a redescoberta da sociedade civil como elemento central na atuação das instituições democráticas, conforme apontado por Agudelo (2012), é um movimento próprio do final do século XX e início do século XXI.

No plano de fundo dos debates sobre a participação como perspectiva política, ainda está posta e aberta uma questão relevante para as teorias democráticas (SHAPIRO, 2005): como evitar que a democracia se transforme na ditadura de uma maioria? Ou ainda: como evitar que a dominação seja o resultado das ações políticas num sistema democrático? Conforme Shapiro (2005) indica, essa questão foi apresentada por Rousseau em 1762 e constitui um conjunto de perguntas e análises ainda em andamento acerca da complexidade e do funcionamento dos sistemas políticos democráticos.

Uma das propostas de Rousseau para evitar o que se chamou de ditadura da maioria, ou a dominação no plano político, estaria na persecução do bem comum, resultado da vontade geral, que poderia ser aferida pela expressão da vontade da maioria (SHAPIRO,

2005). As propostas de aferir a vontade da maioria e de tomar decisões com base nisso, por sua vez, implicam considerar como acertado o resultado vencedor, qualificando a posição perdedora à condição de equívoco, conforme teorizado por Rousseau (AVRITZER, 2000). A tomada de decisões, a expressão de vontades e a formação de majorias e minorias são elementos pelos quais algumas proposições teóricas foram formuladas.

Para Shapiro (2005), duas posições investigativas se firmaram para responder às proposições acerca da tomada de decisões no processo democrático e para resolver a questão das possibilidades de dominação nos sistemas democráticos. A primeira delas seria a concepção teórica agregativa, pela qual o objetivo da democracia seria o de aglutinar vontades individuais comuns com a finalidade de se conseguir aferir a posição da maioria. Para esta linha, o desenvolvimento democrático passa, necessariamente, pela construção de uma democracia majoritária. Já a segunda concepção teórica é aquela que o autor chama de deliberativa, para a qual a vontade geral se afere pelo debate contínuo de ideias, a fim de que, a partir da divergência e da argumentação, se construam e coloquem em prática políticas a serviço do bem comum (SHAPIRO, 2005, p. 18).

Nesse sentido, a concepção deliberativa propõe a construção de um modelo democrático baseado no debate argumentativo, que concebe a aferição do bem comum não pela agregação de ideias iguais e pela formação de majorias e minorias, mas sim pela crença na possibilidade do convencimento, da mudança de ideias e da transformação de preferências pelo debate. Assim, os “remédios deliberativos” esperam dar conta dos diversos problemas enfrentados pelas democracias contemporâneas, como a falta de qualidade das decisões, os baixos níveis de participação, a perda de legitimidade governamental, a ignorância da população etc (SHAPIRO, 2005, p. 42).

Shapiro (2005) pontua como a concepção deliberativa pode se concretizar: de reuniões cidadãs até movimentos de deliberação estabelecidos, jurados populares etc., com amplas discussões sobre temas concretos e propostas de decisões (SHAPIRO, 2005, p. 43). Os apontamentos de Shapiro (2005) são justamente as propostas das instituições participativas, dentre as quais os conselhos de política e o próprio CMERP: a deliberação como forma de confrontação e conformação de ideias.

Para o autor, contudo, tanto a linha teórica agregativa quanto a deliberativa dão importância excessiva ao bem comum para a democracia, de modo que seria melhor uma concepção democrática que se limitasse a minimizar a dominação ou a ditadura da maioria (SHAPIRO, 2005, p. 18). Nesse caso, a dominação deveria ser concebida como resultante do exercício ilegítimo do poder, numa acepção que Shapiro (2005) propõe ser mais ampla

do que o conceito weberiano de dominação, já que ela pode ocorrer sem a existência de ordens explícitas, mas simplesmente pela imposição de vontades majoritárias.

No mesmo sentido que o descrito por Shaprio (2005), Avritzer (2000) aponta para o surgimento, a partir dos anos de 1970, de referenciais teóricos que superam a visão de democracia limitada à aferição da vontade da maioria e se propõe a responder a questão da legitimidade democrática. A diferença é que o autor não fala em posições agregativa e deliberativa, como Shapiro (2005), mas sim em duas concepções para o processo deliberativo – a primeira, e que foi hegemônica no começo do século XX, considera a deliberação como simplesmente a tomada de decisões; a segunda, que surgiu no final do século, passou a incorporar novos elementos ao conceito de deliberação democrática, levando também em conta a participação, a argumentação e o debate:

[...] através da percepção de que o problema da legitimidade na política não está apenas, tal como supôs Rousseau, ao problema da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, mas também estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas (AVRITZER, 2000, p. 39).

O modelo hegemônico de deliberação pública, baseado em concepções decisionistas do processo deliberativo, incia-se pelas proposições de Rousseau e vai “se acentuar ao longo primeira metade de século XX” (AVRITZER, 2000, p. 30), quando a concepção argumentativa ganha espaço:

Com Habermas, fecha-se uma circularidade no conceito de deliberação. Tal circularidade se inicia com Rousseau, quando ele postula a ideia de deliberação enquanto decisão. A concepção rousseauiana é apropriada pela teoria do elitismo democrático, que faz a tentativa mais radical de excluir os elementos argumentativos do conceito de deliberação. A partir de Rawls, o conceito de deliberação argumentativa vai sendo recuperado e, em Habermas, ele encontra a sua forma mais completa. No entanto, Habermas comete o equívoco oposto ao de Rousseau e da teoria da escolha racional: ele se desobriga de pensar os elementos institucionais e/ou decisórios do conceito de deliberação argumentativa e, com isso, deixa de dar formato institucional ao que podemos denominar democracia deliberativa (AVRITZER, 2000, p. 40 e 41).

Com isso, o modelo argumentativo de deliberação supera três elementos que, segundo Avritzer (2000), foram essenciais à teoria democrática decisionista ou antiargumentativa: 1) a ideia de que é impossível resolver diferenças culturais por meio da argumentação; 2) a descrença de que a participação possa dar conta da complexidade da administração pública; e 3) o entendimento de que o processo eleitoral signifique a aferição de concepções pré-existentes em cada indivíduo.

Sendo assim, as teorias democráticas que se desdobram da concepção argumentativa passam a considerar que, além das tomadas de decisões, o sistema político democrático deve considerar a participação racional dos interessados ou afetados por essas decisões. Além disso, a proposta da deliberação como controle da dominação e como forma de barrar os seus avanços deve vir acompanhada da possibilidade de participação. Nesse sentido, Shapiro (2005, p. 60) aponta nas *instituições deliberativas* um potencial significativo para evitar a dominação em um sistema democrático. O autor também observa que os processos de dominação devem diminuir na medida em que aumenta a liberdade de atuação cidadã, sendo os campos de participação coletiva fundamentais para o limite de práticas dominativas.

Contudo, o autor pontua dois riscos nesse caminho: “a) que as instituições participativas sejam usadas por poderosos para prevaricar e postergar as coisas, tornando ainda mais profunda a dominação”; e b) “que os meios deliberativos acabem por ser conduzidos a uma mera negociação” (SHAPIRO, 2005, p. 60). Então, se de um lado temos o potencial das *instituições deliberativas* para diminuir a dominação, ou seja, o uso ilegítimo e arbitrário do poder, por outro é possível que existam riscos nessa proposta.

Shapiro (2005) entende que o poder empregua toda a vida coletiva, mas deixa claro não entender que toda a vida coletiva deva se reduzir a relações de poder. Para ele, as relações de poder se fazem presentes em contextos tão variados como a família, a igreja, o trabalho, mas existem outros fenômenos nesses campos (ref. completap. 64) que escapam às relações de poder. O objetivo das teorias democráticas, segundo o autor, seria encontrar os mecanismos de estruturação do poder nas relações humanas tendo como horizonte a minimização da dominação. Assim, a busca de atividades coletivas deve ser acompanhada, também, de instituições deliberativas.

Isso porque, se em uma democracia se supõe que o povo governe a si mesmo, conforme a noção de democracia da Grécia antiga, existem limites impostos a esse modelo por um mundo de grandes Estados-nações, com grandes populações e divisão avançada do trabalho. A teoria do governo representativo se coloca como uma resposta a esses limites, ao passo que a deliberação pode se apresentar como a concepção atual de controle democrático dos governos. Um dos desafios apontados seria encontrar em que medida a deliberação pode oferecer soluções para a busca desse objetivo, dado o seu caráter instrumental (SHAPIRO, 2005).

Nesse ponto específico, as teorias democráticas refletem diversas demandas dos movimentos sociais pela criação e ampliação das instituições participativas (MARANHÃO

e TEIXEIRA, 2006) que, uma vez inseridas entre o Estado e a sociedade civil (AVRITZER, 2008), adotam instrumentos democráticos de controle das relações de poder (SHAPIRO, 2005). Então, se as instituições participativas são teorizadas como espaços para deliberação argumentativa e redução das possibilidades de dominação no campo político, as relações que se estabelecem entre essas instituições, o Poder Público e a sociedade civil ganham importância para esta pesquisa. Diversas perspectivas dessas relações estiveram presentes tanto nas falas de conselheiras e conselheiros e nas entrevistas que realizamos quanto nas observações de campo para o acompanhamento das reuniões mensais da Plenária do CMERP.

Além disso, os dados do CEMRP que levantamos e analisamos também apontam para os riscos mencionados por Shapiro (ano) nas instituições participativas entendidas como mecanismo para estruturar as dimensões do poder, e o exemplo mais marcante disso talvez tenha sido o Plano Municipal de Educação de 2008. A norma foi feita por meio de mecanismos participativos democráticos, com observância da deliberação pública. Mas, a inércia e a resistência do Poder Público em aprovar o Plano de dar concretude às políticas públicas previstas por ele demonstram como, de fato, as instituições deliberativas podem ser cooptadas para prevaricar e postergar as coisas, conforme observa Shapiro (2008).

Ainda quanto às relações que se estabelecem no contexto social e político das instituições participativas, Fonseca (2011) aponta que parte da literatura acredita ser necessário analisar as instituições participativas para além do seu desenho institucional, afim de compreender em totalidade “a complexidade e a dinâmica da participação em colegiados” (FONSECA, 2011, p. 161). Para esses estudos, o foco apenas no desenho institucional não “combateria os principais gargalos encontrados nas IPs” (FONSECA, 2011, p. 161). Nesse sentido, depois de termos apresentado, no capítulo anterior (indicar), o nosso estudo sobre o desenho institucional e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto, considerando a sua composição, a efetividade de seus processos deliberativos e as funções desempenhadas por ele, pretendemos agora dar um passo além, para analisarmos também as relações que se estabelecem entre o Conselho e o Poder Público e entre o Conselho e a sociedade civil.

Dessa maneira, entendemos que as relações de poder que se estabelece no contexto das instituições participativas ganha relevância na medida em que se busca o aprofundamento democrático, a ampliação da participação e a qualidade da deliberação com base em debates ampliados e pluralizados.

A seguir, apresentamos uma análise sobre os desafios da participação na realidade local do CMERP, levando em conta as interações ente o Conselho e o Poder Público, em especial a Secretaria Municipal de Educação, e também entre o Conselho e a sociedade civil.

4.1 As relações com o Poder Público

Os desafios de caráter institucional que se colocam para as teorias democráticas atuais giram em torno de como controlar as dimensões de poder e, ao mesmo tempo, minimizar as possibilidades de dominação no plano político pela ampliação participativa e deliberativa, conforme propõe Shapiro (2005). O autor afirma que existem meios de estruturar o poder com a finalidade de limitar a dominação – portanto, do exercício ilegítimo do poder – o que não guarda correlação, necessariamente, com os resultados que um sistema político democrático pode proporcionar, como as políticas públicas.

Nesse sentido, a democracia deve ser medida não pelo fato de promover, ou não, um estado de bem-estar social, mas sim a partir dos seus limites para administrar o exercício do poder. Um outro aspecto apontado por Shapiro (2005) é que essa forma de conceber a democracia convida a abandonar um pensamento binário sobre o exercício de poder, para introduzir “medidas” de democracia: em vez de falar em “democrático” e “não-democrático”, o autor propõe que pensem as relações de poder a partir de formas “mais” ou “menos democráticas”.

A partir disso, os avanços nas discussões em torno do exercício legítimo do poder, que consideram a concepção argumentativa e participativa de democracia, levam a pensar em mecanismos institucionais que não foram introduzidos por Habermas e Rawls, quando inicialmente foi teorizada a deliberação pública argumentativa, conforme considerado por Avritzer (2000). Com o objetivo de responder as questões sobre as forma de organização da deliberação pública, Joshua Cohen e James Bohman passam a considerar, também, os arranjos participativos: “Cohen foi o primeiro autor a sacar conclusões institucionais da intenção rawlsiana e habermasiana de recuperar elementos argumentativos na forma como eles percebem a deliberação” e “Bohman faz uma tentativa de integrar elementos dialógicos com uma concepção de razão pública e, ao mesmo tempo, de integrar os públicos informais com algum elemento capaz de institucionalizar a deliberação pública” (AVRITZER, 2000, p. 41-42). Com isso, é possível “pensar em um processo público de institucionalização da democracia deliberativa” (AVRITZER, 2000 p. 43).

Ainda conforme aponta Avritzer (2000), as instituições de democracia participativa tornam mais legítimos os processos decisórios do Poder Público porque permitem que, em torno das decisões, haja argumentação e debate, inclusive acerca de interesses e posicionamentos minoritários “algo que a teoria democrática convencional julgava desnecessário” (AVRITZER, 2000, p. 43). Para a teoria democrática tradicional ou antiargumentativa, inclusive, a complexidade das ações que o Poder Público deve assumir não comportaria a participação ou a deliberação argumentativa, mas seriam mais bem conduzidas com a adoção de um modelo decisionista (AVRITZER, 2000). Diante disso, a superação teórica do modelo de democracia decisionista pela teoria de deliberação pública argumentativa, o Poder Público deveria se relacionar com a sociedade civil apenas por meio de instrumentos indiretos de autorização, como o voto, sem a concepção de espaços para a participação ou interação direta nas diversas formas de exercício do poder.

Nesse sentido, a relação entre a “rede de deliberação pública” e “os sistemas político e administrativo” é uma questão colocada pela concepção argumentativa de democracia deliberativa e que leva a “pensar a forma institucional desses arranjos deliberativos” (AVRITZER, 2000, p. 40). Portanto, uma vez que passamos a considerar o elemento argumentativo como legitimador das tomadas de decisões políticas, a necessidade de criar mecanismos para que esse elemento tenha espaço nas configurações institucionais do Poder Público se faz presente. A partir dessa concepção de organização da deliberação pública, em que são pensados espaços para a participação e a deliberação argumentativa, as relações entre o Poder Público e a sociedade civil pode ganhar outros contornos para além do modelo decisionista.

Segundo propõe Shapiro (2005), as medidas de democracia que repensam o exercício de poder tendem a considerar os estudos empíricos de ciência política sobre o tema, coisa que os estudos teórico-normativos inclinam-se a desprezar. Na visão do autor, as questões mais essenciais, atualmente, para a teoria democrática, estão ligadas às possibilidades de controle do poder com a finalidade de diminuir as formas de dominação. Se consideramos, então, que as instituições participativas foram criadas com o objetivo de oferecer respostas democráticas e promover formas de controle do poder via deliberação, as relações que essas instituições estabelecem com o Poder Público podem apresentar caminhos de análise para a pesquisa na área.

Em diversos sentidos e quase o tempo todo, no contexto e no período que consideramos para a pesquisa, as relações entre o Conselho e as demais instituições do Poder Público se fizeram presentes. Para levarmos em conta esse aspecto relacional,

devemos retomar o fato de que o Conselho é uma instituição de partilha de poder (AVRITZER, 2008) e, portanto, também faz parte do Poder Público, na medida em que é constituinte do aparato estatal. Mas, para tornar mais clara a exposição desta análise, falaremos em Conselho ou CMERP para nos referirmos ao nosso objeto de estudos e simplesmente em Poder Público, para nos referirmos a outras instâncias do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário que não são instituições puramente participativas.

Quanto a isso, a realidade que analisamos no CMERP também reflete o que Fonseca (2011) descreve sobre os conselhos gestores em geral:

Os conselhos gestores não estão localizados em um vácuo organizacional. Embora uma de suas características básicas seja a de instituições que congregam a participação de atores do Estado e da sociedade civil, estes colegiados geralmente estão inseridos no organograma da administração pública, nos diversos níveis de governo. Os conselhos gestores de políticas públicas, especificamente, tendem a ser vinculados ao Poder Executivo. Assim sendo, é esperado que os atores e organizações governamentais detenham alto grau de poder nessas instâncias (FONSECA, 2011, p. 162).

Tanto nas entrevistas que realizamos, quanto na observação participante das reuniões do Conselho, a interação constante entre o Conselho e o Poder Público pautou falas de conselheiras e conselheiros e temas de reuniões, em paralelo com o que propõe Fonseca (2011). São exemplos dessa interação o envio constante de ofícios de questionamentos à Secretaria Municipal de Educação, as visitas às unidades escolares, as idas de representantes da Prefeitura para exposições nas reuniões plenárias do CMERP e a própria presença de membros do Executivo Municipal na composição do Conselho.

Conforme afirmou a conselheira Maria Helena em sua entrevista, “até então, todas as decisões eram tomadas estritamente pelo Executivo e pelas pessoas que estavam em Secretarias”, referindo-se ao tipo de modelo administrativo que existia na esfera da educação municipal antes do surgimento do CMERP. Assim, para esta pesquisa, consideramos que a análise das relações estabelecidas entre a instituição e o Poder Público Municipal pode indicar de que forma a participação e a deliberação argumentativa podem alterar as formas de administrar as decisões públicas. Afinal, como colocou a conselheira Maria Helena:

[...] aquilo que a **Secretaria decide**, ela tem que fazer passando pelo Conselho. E isso é importantíssimo, porque ela não toma **atitude sozinha**. Toda vez que ela tomou **atitude sem comunicar** o Conselho, teve que **repensar**, muitas vezes **refazer** algumas questões que foram colocadas, porque o Conselho tem que ser

ouvido. E ele tem que dar o parecer dele, porque, se não der, vai para o Ministério Público, mesmo (ENTREVISTAS, 2015). (Grifos nossos).

A fala explicita um padrão de relação que se desenvolve entre o Poder Público e o Conselho no modelo de partilha de poder, em que as decisões são conjuntas, com a finalidade de abrir caminho para a pluralização do debate por meio da participação. A superação do modelo decisionista também está na fala da conselheira que indica, inclusive, o repensar e o refazer como consequências da não observância da partilha de poder.

Quanto aos tipos de decisões ou formas de expressão de poder que o Poder Público municipal partilha com o Conselho, retomamos que são justamente as funções que o CMERP pode desempenhar e que analisamos no capítulo anterior (indicar), ou seja, a normativa, a deliberativa e a consultiva ou fiscalizatória. Dessa maneira, esta análise parte dessas categorias. Pelos nossos dados, podemos afirmar que as funções fiscalizatórias assumidas pelo Conselho e as medidas concretas que tem tomado nessa função, como as visitas às escolas municipais, os ofícios enviados à Secretaria Municipal da Educação e a cobrança de esclarecimentos dos responsáveis pelas políticas educacionais (vide Anexo A – questões fiscalizatórias) talvez sejam o principal, mas não único, caminho encontrado naquele espaço para as suas relações com o Poder Público Municipal.

O seguinte trecho da entrevista do conselheiro Augusto explicita como a fiscalização se faz presente nas relações com o Poder Público:

[...] Quanto custou? **Não responderam.** A questão do orçamento dos 25%, que eles têm que a cada três meses prestar contas para o Conselho, nós já mandamos diversos ofícios, e **não obtivemos resposta**, né? Então, conversei com o secretário e falei assim, olha: o seu limite está dando. Agora, nós vamos começar a fazer outro encaminhamento. Começar a encaminhar para o Ministério Público [...] Está escrito lá: que a cada três meses a Secretaria de Educação tem que prestar contas para o Conselho de como está sendo usada a verba da educação [...] O que que é isso? Fiscalização. Se nós podemos fiscalizar verba, nós podemos fiscalizar tudo [...] (ENTREVISTAS, 2015). (Grifos nossos).

A fala mostra um tipo de resistência da Secretaria Municipal de Educação diante da fiscalização feita pelo Conselho. Essa resistência ocorre principalmente pela ausência ou demora nas respostas aos questionamentos feitos pelo Conselho. Entendemos que essa demora ou a ausência de resposta produza duas consequências: a primeira é a aparente inefetividade da função fiscalizatória, já que a inércia obstaculiza a produção de efeitos práticos; e a segunda consequência é a reação assumida por conselheiras e conselheiros, que procuram o Ministério Público, por exemplo, e encaminham as questões para outras esferas do Poder Público diante da inação do Executivo municipal.

O fato do Executivo Municipal resistir à fiscalização feita pelo Conselho, através da demora nas respostas ou por meio da ausência nas respostas, é uma indicação de que as formas de administração baseadas na deliberação argumentativa, com a participação da sociedade civil, talvez ainda não tenham incidido completamente nas estruturas mais tradicionais do Poder Público. O conselheiro Roberto Bianchi ponderou, nesse sentido, que:

O Conselho conseguiu fazer isso. Houve uma resistência da Secretaria, que... e também... da Secretaria nessa questão da fiscalização, da normatização também. [...] nós tivemos uma reunião com o secretário de educação, em que ele... [...] questionou que o Conselho não tinha essa prerrogativa de ir às escolas fazer visita, fiscalizar como que estava a situação das escolas, o atendimento às crianças, das necessidades e das deficiências estruturais (ENTREVISTAS, 2016).

O fato de representantes do Poder Público – neste caso, do secretário municipal de educação – questionar o papel fiscalizatório do CMERP evidencia um descompasso entre as funções destinadas legal e historicamente ao Conselho e o entendimento das suas funções pelo Executivo municipal naquele contexto específico.

No caso das funções normativas do Conselho, talvez o Plano Municipal de Educação de 2008 seja o exemplo mais importante da relação do Conselho com o Poder Público nessa categoria funcional do CMERP. Conforme já expusemos, o PME de 2008 foi elaborado com ampla participação popular, inclusive das comunidades escolares, das famílias de estudantes etc. Contudo, depois que o Conselho terminou sua função normativa e encaminhou o texto da norma para a Secretaria Municipal de Educação, o Executivo nunca transformou o PME em projeto de lei ou o apresentou para a Câmara Municipal, conforme a fala da conselheira Maria Helena:

É... o primeiro Plano Municipal de Educação que a gente tem, que inclusive foi engavetado, não foi colocado para votação lá na Câmara, ele foi uma iniciativa do Conselho. Aquele Plano foi engavetado. Para mim, foi um momento de frustração muito grande, quando o governo... tenho impressão que era o Gasparini... engavetou o bendito do Plano Municipal de Educação (ENTREVISTAS, 2015).

Como aconteceu nas funções fiscalizatórias, também no exemplo do PME de 2008, ou seja, na função normativa, notamos um posicionamento de demora, seguido de ausência de ação, por parte do Poder Público. Nesse caso, transcorreram-se sete anos desde que o primeiro Plano Municipal de Educação foi elaborado, até que, em 2015, foi elaborado o segundo Plano, então por exigência do Plano Nacional de Educação de 2014. Contudo, diferentemente do que ficou explicitado no caso das funções fiscalizatórias, não

temos elementos que demonstrem algum tipo de reação quanto a essa demora no encaminhamento do Plano. Nesse caso, restou apenas a sensação de inefetividade: “foi uma frustração muito grande”, nas palavras da conselheira. Portanto, o padrão de comportamento que retarda ou impossibilita as ações do Conselho, pela falta ou pela demora das respostas, ao nosso ver, também tende a *enfraquecer* o CMERP em sua função normativa.

Uma vez que o Plano de 2008 passou por instâncias participativas de deliberação e normatização públicas, o seu resultado e o conjunto das políticas ali desenhadas apresentam caráter de legitimidade democrática no sentido apresentado pela teoria (AVRITZER, 2000; SHAPIRO, 2008). Portanto, ao não encaminhar o Plano de 2008 para aprovação, o Poder Público enfraqueceu a concretização dos processos de deliberação coletiva que levaram à criação da norma.

Já nas questões internas do Conselho, as relações com o Poder Público estão presentes especialmente na escolha de candidaturas e nas eleições para os cargos do Conselho. O fato da Secretaria Municipal da Educação ter um número de dois membros na composição do Conselho já nos leva a esperar que exista indicação por parte do Executivo para esses cargos. Contudo, as entrevistas explicitaram também haver indicações para outros segmentos, como o de diretoras e diretores de escolas, conforme a fala do senhor Roberto Bianchi, conselheiro do segmento de pais:

E, quando nós fomos para o Conselho, nós encontramos um Conselho todo aparelhado, vamos dizer assim, pelo Executivo. [...] E sem dizer os outros profissionais da Educação que são indicados pela Secretaria da Educação. [...] E existia uma cobrança muito forte porque nós estávamos crescendo, ganhando algumas votações que, no entender da Secretaria, eram desfavoráveis a eles. [...] Eles foram titulares porque eles tiveram os votos dos diretores, eles foram eleitos pelos diretores, para defender direito da Secretaria. (ENTREVISTAS, 2016).

A fala trata de um momento de mudança, em que “nós”, ou seja, os representantes que não têm ligação com a Secretaria de Educação – como os representantes do segmento de pais e mães –, começaram a ganhar espaço dentro do Conselho que, na concepção do conselheiro, era “todo aparelhado”, com pessoas eleitas “para defender o interesse da Secretaria”. Por meio da fala do conselheiro, aparentemente, existem interesses da Secretaria Municipal da Educação que podem ser divergentes dos interesses daqueles segmentos da sociedade civil. Nesse caso, a tendência do Poder Público é indicar pessoas que apoiem os seus interesses.

Também aqui, notamos duas consequências. A primeira delas não é o atraso ou a ausência de resposta de questionamentos levantados pelo Conselho, como no caso da função fiscalizatória, mas sim a mudança do sentido de votações. Já a segunda consequência é explicitada pela fala no sentido de que “estávamos crescendo, ganhando algumas votações” e indica reações internas de conselheiras e conselheiros a uma tendência de aparelhamento dos espaços deliberativos do CMERP.

Aqui, considerando que existe a indicação de pessoas que defendem o interesse da Secretaria, conforme colocou o conselheiro, também podemos dizer que há um certo tipo de relação que tende ao *enfraquecimento* das ações do Conselho. Mas esse não é o principal traço, ao nosso ver, dessa relação entre Poder Público e as questões internas do Conselho. A conselheira Marcela Ataíde também retratou como a indicação de pessoas pelo Executivo Municipal pode alterar o sentido de votações:

Boa parte do Conselho Municipal vinha **vinculado** à própria **Secretaria**. Era uma **votação indicada**, né? Indicava a pessoa e votava. [...] Porque, por boa parte ser indicada, sempre em **votações** a gente acabava sendo **desfavorecido** dentro dessas **indicações** (ENTREVISTAS, 2016). (Grifos nossos)

Também percebemos, nesse caso, uma relação de *influência* em cargos e votações. O padrão relacional que influencia nas questões internas de composição do Conselho representa um risco para a legitimidade dos seus processos deliberativos, que passariam a envolver não o debate argumentativo, incluindo as posições minoritárias, mas apenas questões já postas pelo Poder Público. Sobre essa ameaça, a conselheira Valéria Pereira expressou-se no seguinte sentido:

[...] falta um pouco essa relação com a Secretaria. Porque, ali na Secretaria, eles também compõem o Conselho. [...] Da questão do risco que o Conselho tem de ter esse caráter simplesmente legitimador do que vem já da Secretaria. E esse risco, ele é maior na medida em que... na composição, não é? do Conselho. [...] Então, eu acho que uma outra questão que a gente tem que verificar é isso: é essa paridade aí. De forma que o Conselho seja, tenha, realmente, representantes, né? que não sejam só ligados à Secretaria, não. [...] eu acho que o objetivo do Conselho não é fazer o mesmo papel da Secretaria. O papel da Secretaria é o papel da política que é interessada para o grupo que está no Poder. Agora, o Conselho Municipal já é um outro lado[...]. E o professor, o profissional de educação já pode ser eleito pelo seu seguimento. O diretor, ele já tem a indicação da Secretaria [...] (ENTREVISTAS, 2016).

O risco apontado pela conselheira é justamente a perda da legitimidade das decisões do Conselho sob um ponto de vista da argumentação que envolve “um processo inclusivo e baseado na troca de razões” para que seja “aceito pela minoria enquanto legítimo”

(AVRITZER, 2000, p. 42). Também representaria a perda da função do Conselho como instituição participativa, já que a sua composição não representaria os diversos segmentos representantes da sociedade civil. Assim, tanto a ausência de debate pode limitar o Conselho a uma posição de instância ratificadora de deliberações de outra esfera de poder, que é o Executivo municipal quanto a ingerência na composição pode empobrecer a participação na instituição.

E isso não significa que não haja reações a essa possibilidade, afinal, o CMERP “é um Conselho que está tentando mostrar a sua força”, como colocou a conselheira Luísa Gomes (ENTREVISTAS, 2016). As resistências às relações que tendem a influenciar a composição do Conselho têm vindo em especial da sociedade civil, dos segmentos como o de professoras, professores, e o de pais e mães, conforme analisamos no próximo item (3.2).

Outros aspectos que notamos foram padrões de cooperação entre o CMERP e o Poder Público. Um dado que explicita esse aspecto relacional é a seguinte fala da conselheira Maria Helena: “O Conselho, juntamente com a Secretaria da Educação, organizou um curso, ofereceu para quem quis fazer” (ENTREVISTAS, 2015). Nesse caso, a conselheira refere-se a um curso para a formação de educadoras e educadores de creche, oferecido em conjunto pela Secretaria da Educação e pelo Conselho.

Outros exemplos de cooperação entre o Conselho e o Poder Público são os momentos em que se busca no Ministério Público o encaminhamento de questões que devem ser resolvidas pela Secretaria de Educação. Conforme essas relações e posicionamentos não são estáticos, mas se apresentam de forma dialógica, “na medida em que os participantes em atividades conjuntas reconhecem que eles influenciaram e contribuíram para que certos desfechos ocorressem” (AVRITZER, 2000, p. 42), existem também situações em que a colaboração se faz presente.

Assim, nas relações entre o CMERP e o Poder Público, notamos padrões de demora e inércia, mas também de colaboração e formas de resistência por parte de conselheiras e conselheiros. Se, por um lado, alguns dos riscos apontados pela literatura estiveram presentes, como a possibilidade da perda de legitimidade democrática de decisões e do enfraquecimento deliberativo, por outro, diversos meios de superação existem e são usados, como a firmeza fiscalizatória e a cooperação, o que permite avanços numa direção de maior autonomia do Conselho em relação ao Poder Público.

4.2 As relações com a sociedade civil

Na medida em que a democracia deliberativa se consolida e ganha espaço via instituições participativas, onde a população pode exercer a deliberação pública, conforme descrito pela teoria democrática argumentativa, as relações estabelecidas entre essas instituições e a própria sociedade civil são fundamentais para a compreensão do contexto estudado. Para Avritzer (2000, p. 43), “o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e a sociedade [...] Esses fóruns seriam, no caso brasileiro, os conselhos e orçamentos participativos”. Além disso, o próprio fato dos conselhos serem instituições de partilha de poder entre o Estado e a população, conforme aponta a literatura (AVRITZER, 2007), as relações estabelecidas entre o CEMRP e a sociedade civil ganham importância significativa para a pesquisa.

Agudelo (2012) aponta algumas características que são próprias da sociedade civil: 1) a existência de regras e normas que impedem que os cidadãos estejam sujeitos a arbitrariedades do Estado; 2) a existência de grupos não estatais muito bem organizados que se opõem ao abuso de poder dos que controlam as decisões públicas; e 3) a existência de pluralismo equilibrado entre seus interesses, a ponto de impedir que se lhe imponham um domínio absoluto (AGUDELO, 2012). Tais características parecem apontar todas no sentido de independência e de autonomia da sociedade civil em relação a um ator específico, que é o Estado.

Diante disso, tomaremos por sociedade civil todos os grupos de pessoas que, não pertencendo direta e formalmente ao Poder Público e às estruturas estatais, são destinatários ou demandantes das mais diversas políticas públicas formuladas dentro das estruturas institucionais do Estado. Dentre essas políticas públicas, é certo que estão inclusas as políticas educacionais.

Sendo assim as relações do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto com a sociedade civil foram explicitadas nas entrevistas que realizamos, como a seguinte fala da conselheira Maria Helena:

[...] como é um local de participação da cidade, é a população participando da gestão de políticas públicas. O Conselho tem essa finalidade. É a participação da comunidade na gestão de políticas públicas, né? E isso acho que é um referencial para o Conselho Municipal de Educação (ENTREVISTAS, 2015).

A fala coloca a participação da população na gestão de políticas públicas como finalidade do Conselho, caracterizando esse processo como referencial do CEMRP, no mesmo sentido descrito pela literatura (AVRITZER, 2000, 2008; SHAPIRO, 2008).

Conforme abordamos nos capítulos anteriores (1 e 3), a conselheira aponta as características que qualificam o Conselho como instituição participativa, além de indicar um elemento de partilha de poder – a gestão de políticas públicas pela sociedade civil –, o que implica “a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação” (AVRITZER, 2000, p. 43).

Podemos afirmar que essa criação de espaço de partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil se faz a partir de dois elementos essenciais: o primeiro elemento são os instrumentos representados pelas funções desempenhadas no Conselho – a função normativa, a deliberativa e a fiscalizatória e consultiva; o segundo elemento é a presença de representantes da sociedade civil no Conselho, ou seja, trata-se da sua composição.

Quanto ao primeiro elemento, relativo aos instrumentos que a sociedade civil tem à disposição no CMERP, já discutimos no capítulo anterior (capítulo 3), em que concluímos que há observância das previsões legislativas e que o Conselho tem cumprido suas funções. Quanto a esse primeiro elemento, portanto, podemos afirmar que a partilha de poder com a sociedade civil tem uma observância adequada, no mínimo do ponto de vista formal.

Já quanto ao segundo elemento, relativo à composição do CMERP, retomamos que, atualmente, fora os dois cargos destinados a representantes da Secretaria Municipal de Educação e um destinado a representante da Diretoria de Ensino do Governo Estadual, todos os demais são destinados a pessoas que não têm ligação direta com o Poder Público (vide Quadro 2 – composições do CMERP).

Quanto a isso, dos dados coletados ao longo da pesquisa, em especial pelas entrevistas com conselheiras e conselheiros, observamos três aspectos sobre a composição do Conselho: 1) os representantes de segmentos da sociedade civil no Conselho foram concentrados, depois da reforma da LC 1686 de 2004, em cargos ligados de alguma forma a instituições de ensino (vide Quadro 2 – composições do CMERP); 2) o preenchimento desses cargos não necessariamente significa uma escolha autônoma e livre dos segmentos previstos pela legislação. O terceiro aspecto que observamos e consideramos na nossa análise é: 3) a participação da sociedade civil não necessariamente precisa estar restrita à atuação de pessoas eleitas para os cargos do Conselho.

Com isso, queremos dizer que, se os cargos previstos para a sociedade civil forem preenchidos de forma autônoma e livre, com o respeito à participação dos segmentos previstos nos pleitos eleitorais sem influências do Poder Público, a composição do Conselho tende, a nosso ver, ser mais representativa da sociedade civil, em especial dos segmentos destinatários finais das políticas educacionais, já que os cargos do Conselho concentram

representantes ligados às instituições de ensino. Ainda assim, mesmo com a observância desses critérios, existem segmentos da sociedade civil que não ocuparão esses cargos, devido à falta de previsão legislativa, mas que são influenciadas pelas políticas educacionais, como é o caso das comunidades e bairros em torno das instituições de ensino. Apesar da falta de representação nesses casos, as relações do Conselho com esses segmentos também nos importam, sob uma perspectiva de ampliação da participação num modelo democrático que leve em conta a possibilidade de deliberação argumentativa (AVRITZER, 2000) e o afastamento das formas de dominação (SHAPIRO, 2005).

Um outro aspecto que consideramos é que, no caso dos segmentos contemplados legalmente na composição do Conselho, os números de vagas são baixos, se considerarmos todo o sistema municipal de ensino, as escolas estaduais e instituições de ensino superior presentes na cidade. Além disso, as reuniões do Conselho acontecem, atualmente, no centro da cidade, em local distanciado de inúmeras instituições de ensino e das suas comunidades no entorno.

A partir dos aspectos mencionados, existem três situações que podem ser repensadas quanto à participação da sociedade civil no Conselho. Em primeiro lugar, há uma concentração nas comunidades escolares, mais especificamente nas de professoras e professores, profissionais da educação e representantes dos conselhos de escola, ou seja, existem segmentos que poderiam estar, mas que não estão contemplados na composição do CMERP. Depois, mesmo no caso dos segmentos que estão representados, o número de vagas é pequeno – no caso do segmento de estudantes, por exemplo, há apenas quatro vagas para toda a cidade. E, por fim, a participação da sociedade civil, mesmo que apenas para acompanhar como ouvinte as reuniões da Plenária do Conselho, é um elemento importante no sentido de ampliação da participação no espaço deliberativo do CMERP.

Nesse sentido, podemos afirmar que, para a análise da relação entre o Conselho e a sociedade civil, devemos considerar situações correlacionadas: 1) aos segmentos representados ou não representados no Conselho; 2) ao número de vagas; e 3) aos locais e aos momentos em que a participação ocorre. Os desafios para o Conselho nesses três tipos de situações são como fazer que os segmentos não representados, sub-representados ou distanciados do espaço deliberativo do Conselho estejam mais presentes, para que haja “uma forma ampliada e pública de participação” (AVRITZER, 2000, p. 43). Com isso, não estamos dizendo que não haja interação com a sociedade civil, mas sim apontamos para elementos que poderiam tornar a essa interação mais ampla, permitindo que a deliberação seja mais rica em seu sentido argumentativo.

Quanto aos segmentos representados e não representados no Conselho, conforme já afirmamos, existe uma concentração em torno, principalmente, de professoras, professores e profissionais da educação. Com o advento da LC nº 1686 de 2004, foram extintos os cargos de representantes de associação de bairro, de organização popular, de sindicatos, do Ministério Público e até mesmo das associações de pais e mestres (APM). Inclusive a rede particular de ensino deixou de ter representação no CMERP. O conselheiro Roberto observou isso em sua entrevista:

Porque o pai, o único caminho que ele tem é através da APM ou do Conselho de Escola [...] Porque o Conselho é maioria de professores e diretores, o que compromete as decisões [...] eram dois cargos que eram para ser para pais, ficaram na mão de dois professores [...] (ENTREVISTAS, 2016).

Por um lado, se isso representa uma perda do ponto de vista da diversidade de representação, o que, ao nosso ver, torna o Conselho consequentemente menos representativo da sociedade civil como um todo, por outro lado, aponta para um fortalecimento da representação de professoras e professores e da comunidade escolar. A seguinte fala da conselheira Marcela Ataíde, que é professora da rede municipal, menciona um fortalecimento da participação de professoras e professores no Conselho:

[...] pela formação política que eu tenho e um grupo conhecido de **professores**. Nós fomos tirando nomes e pensando em pessoas que poderiam querer se envolver com o Conselho e **lutar** por isso [...] um grupo mais **engajado** na educação mesmo, conseguiu eleger um grupo de pessoas que não eram **vinculadas** à **Secretaria** nem indicadas [...] (ENTREVISTAS, 2016). (Grifos nossos).

A fala explicita como o engajamento de professoras e professores que não estão “vinculados à Secretaria”, ou seja, ao Poder Público, representa uma formação de luta em torno da educação. Colocando-se numa posição de independência em relação ao Poder Público, esse grupo de professoras e professores assume uma das características apontadas por Agudelo (2012) para caracterização da sociedade civil, que é justamente a atuação ao lado do Estado ou perante ele. Portanto, se há uma perda na pluralidade de representação, não podemos afirmar que exista ausência total de representação e participação da sociedade civil no CMERP.

Além da própria formação atual do Conselho, concentrada nas comunidades escolares, uma das causas apontadas para o fortalecimento da atuação de professoras e professores no Conselho foi a organização profissional em sindicato, que é a PROFERP. A

conselheira Valéria Pereira, também professora da rede municipal, mencionou isso na sua entrevista:

[...] eu considero que a PROFERP foi uma... foi um ganho, porque deu essa visão mais política do coletivo, né? Acho que trouxe um ganho importante [...] da pressão dos professores que estiveram mais atuantes do Conselho, eu acho que também deu uma andada, também. Na parte de mobilização, na participação do Plano Municipal. Sempre na discussão do Estatuto (ENTREVISTAS, 2016).

A conselheira considera a PROFERP como um ganho responsável por dar uma visão política ao coletivo representado pelo segmento de professoras e professores, além de ter contribuído para a mobilização e para as discussões tanto do Plano Municipal de Educação quanto do Estatuto do Magistério Municipal. Essa mobilização que parte do sindicato representativo de professoras e professores municipais e que também é característica da sociedade civil, conforme considera Agudelo (2012), é um fenômeno que começa fora do Conselho e se reflete na sua composição. Portanto, podemos pensar que a diversificação dos segmentos da composição do Conselho poderia ser um ganho significativo para a pluralidade de representações de segmentos da sociedade civil em seu contexto participativo.

Já quanto à quantidade de vagas no Conselho, a fala da conselheira Marina Sousa aponta para o que ela acredita ser um número baixo de pessoas nas reuniões em comparação com a rede de ensino: “O Conselho ter 20, 17, 15... já fizemos reuniões que estavam 3, 4 pessoas. Quer dizer... numa rede desse tamanho...” (ENTREVISTAS, 2016). Também nesse sentido, o aumento do número de vagas foi um dos caminhos apontados pelo conselheiro Augusto Ramos para que haja uma maior representatividade no Conselho:

[...] é trazer mais **sociedade civil**. Aumentar o número de **conselheiros** e trazer mais **sociedade civil** para o Conselho. Trazer a **OAB**, trazer **associação de bairro**, trazer **sindicato**, trazer... Para ver se a gente consegue dar uma **alavancada** nas **discussões** do Conselho [...] (ENTREVISTAS, 2015). (Grios nossos).

Na fala, o conselheiro relaciona o aumento de representantes da sociedade civil e o aumento do número de membros como possibilidade de ampliação do debate e melhora das discussões. Entendemos que esse é um dos desafios que hoje encontramos para que a relação entre o Conselho e a sociedade civil se dê em termos mais representativos.

Assim, tanto os segmentos da sociedade civil representados e não representados no CMERP quanto o número de vagas de representantes, poderiam ser ampliados, a fim de conferir maior democratização dos seus processos deliberativos, com incentivo ao debate

argumentativo e ao dissenso públicos no sentido apontado pela literatura (AVRITZER, 2000; SHAPIRO, 2005).

Contudo, apontamos para o fato de que ambas as mudanças dependem diretamente de alterações da LC nº 1686 de 2004, no sentido de pluralização dos segmentos representativos e aumento do número de vagas do Conselho. Para que essas alterações legislativas ocorressem, também haveria dependência de iniciativas do Executivo e do Legislativo municipais. Com isso, não estamos dizendo que essas mudanças não possam ocorrer, mas sim que isso pode demandar um maior tempo. Assim, acreditamos que existem outros caminhos “mais curtos” para promoção de uma maior interação entre o Conselho e a sociedade civil, sem depender de alterações formais em seu desenho institucional ou mesmo de iniciativas do Executivo e do Legislativo municipais. Esses caminhos mais curtos estão diretamente relacionados ao local e ao momento em que os processos deliberativos do Conselho acontecem, ou seja, dependem diretamente de quando e onde as reuniões do CMERP são realizadas.

Portanto, se quisermos levar em conta fatores que podem contribuir para uma maior interação entre o Conselho e a sociedade civil, o local de participação e o momento de participação também devem ser considerados. Algumas falas das entrevistas indicaram os conselhos de escola como um primeiro espaço de participação da sociedade civil no contexto educacional do Município, mesmo antes da participação no próprio CMERP. O seguinte trecho da entrevista da conselheira Luísa, que é professora da rede municipal de ensino, aponta que:

[...] quando a gente chama os **pais** para **participarem** do **Conselho de Escola**: primeiro, as **reuniões** não favorecem a **participação**, porque são em **horários** que **atrapalham**, em **horário de trabalho**. Ainda que as do Conselho Municipal são à **noite**, mas de qualquer forma, tem gente que sai tarde do trabalho. [...] Não tem um **espaço** de **discussão**. E é no **chão da escola** que eu acho que começa a **construir** essa **participação**, para poder inclusive **chegar** até o **Conselho Municipal**. Eu acho que a gente tem que repensar estratégias e formas de poder chamar os **pais**, a **sociedade**, a **comunidade** para poder **participar** [...] (ENTREVISTAS, 2016). (Grifos nossos).

A fala da conselheira tem relação com o fato do segmento dos conselhos de escola ser, atualmente, o único onde se torna possível a representação de mães e pais de estudantes, no CMERP, como conselheiras ou conselheiros (vide Quadro 2 – Composições do CMERP). Então, para uma maior representatividade das famílias na composição atual do Conselho, os conselhos de escola têm um papel importante. O conselheiro Augusto também correlacionou a participação nos conselhos de escola com o aumento da participação

no CMERP. Ao ser perguntado sobre como vê a participação da sociedade civil naquele espaço, ele responde que é: “Pífia. Porque, nas escolas, a comunidade não participa. Porque os Conselhos de Escola, na nossa cidade, eles são todos pró-forma. Então, se escolhe aquele que não dá trabalho [...]” (ENTREVISTAS, 2015). Existira, no entender do conselheiro, uma correlação direta entre a participação da sociedade civil, em especial de pais e mães, nos conselhos de escola, e a participação no Conselho de Educação. A conselheira Marcela Ataíde, professora da rede municipal de ensino, também apontou baixa participação da comunidade escolar nos conselhos de escola, mas destacou que, no final de 2015, houve um aumento da participação de mães e pais, na escola onde ela trabalha, afirmando que:

Até mesmo porque os Conselhos de Escola, que deveriam ser o **primeiro passo**, em Ribeirão ele ainda é muito frágil [...] o final desse ano foi uma **conquista**. Quando a gente conseguiu conversar e **explicar** para os **pais** a **importância** de eles também darem a **opinião** deles sobre a **quantidade** de alunos, sobre ter mais **sala** ou não ter, sobre o **tamanho** da escola, **estrutura**, tudo [...] se conseguir fortalecer o Conselho de Escola, para fortalecer ainda mais o Conselho Municipal (ENTREVISTAS, 2016). (Gifos nossos).

Nessa fala, a conselheira relaciona a conquista do aumento da participação de pais e mães à possibilidade de explicação sobre a importância da opinião das famílias para questões estruturais da escola. A fala também aponta para o fortalecimento do conselho de escola como oportunidade para o fortalecimento do próprio CMERP. Assim, seria possível que a participação da sociedade civil no Conselho, em especial das famílias de estudantes, tenha um ganho e, se for possível, também um aumento da participação nos conselhos de escola. Para que isso ocorra, as falas das conselheiras Marcela e Luísa indicam o caminho: ela talvez esteja condicionada a “conversar e explicar” sobre a importância da participação, em um trabalho que começa no “chão da escola”.

Também quanto ao local e ao momento da participação, na relação entre o Conselho e a sociedade civil, outro aspecto que notamos é a possibilidade da realização de reuniões itinerantes do CMERP nas instituições de ensino da cidade. Essa possibilidade não seria nova para o Conselho, que já experienciou sessões realizadas em escolas ao menos duas vezes no ano de 2009, conforme indicam os nossos dados. Além disso, nos anos de 2011 e 2013 houve debates acerca da possibilidade de volta das reuniões itinerantes, também conforme indicam nossos dados¹⁴.

¹⁴ Vide: Anexo A – Quadros das atas: Quadro 9, ata de sessão ordinária nº 18, questão deliberativa “c”. Quadro 12, ata de sessão ordinária nº 35, questão interna “c”. Quadro 13, ata de sessão ordinária nº 37, questão

Uma das experiências das reuniões itinerantes está registrada na ata da sessão ordinária do CMERP de 10/03/2009. Naquela ocasião, a reunião foi realizada no Bairro Planalto Verde, com a presença de membros da comunidade, de mães e pais e de estudantes, onde foram levantados diversos pontos da realidade das escolas locais. As questões apresentadas compreendem, principalmente, a estrutura das escolas e apontam para o que a comunidade escolar espera das unidades de ensino e da educação local:

O membro da **associação de moradores**, Sr. França, se apresentou e historiou a formação do complexo Ribeirão Verde, afirmando não ser um bairro, mas um complexo de bairros, chácaras, condomínios e o assentamento da fazenda da Barra, com aproximadamente 30 mil habitantes e que apresenta grande problema na **oferta de vagas**, muitas crianças, da **educação infantil** até **ensino médio** estão sem **matrícula** ou estudando muito longe de casa. Lembrou da conquista da escola Diva Tarlá pela comunidade do complexo e pediu atenção com as **condições de funcionamento** da escola Domingos Angerami. Relacionou as escolas que atendem o bairro (complexo) e afirmou estar satisfeito com algumas conquistas e com o atendimento. Apesar da **conquista** de todos os equipamentos afirmou que há necessidade de **construção** de mais duas escolas, sendo uma no Antônio Palocci e a outra na Pedra Branca. Colocou a necessidade de **construção**, também, de uma **escola de ensino fundamental** no **assentamento** e mais **creches**. Solicita um trabalho de parceria com o CME para sanar essa demanda. Criticou a situação de **funcionamento** da EMEF Domingos Angerami e propôs a imediata substituição do **prédio** da escola, elencou uma série de situações irregulares no atendimento da escola, como não ter sido projetada para ser uma escola, esclarecendo que não era uma crítica aos profissionais. “Queremos que nossos filhos cheguem até a faculdade, aquilo não é uma escola. Queremos uma nova escola no complexo Ribeirão Verde. A **pista** é **perigosa** e o **prédio** **inadequado**. Queremos um prédio adequado para nossas crianças. Há necessidade de construir uma nova escola.” Foi veemente e afirmou que lutam pela melhoria do atendimento na escola Angerami. O Sr. França apresentou-se como um **cidadão, voluntário** e disse estar participando da reunião não para fazer **política partidária**, mas **cidadania**, “estou aqui realizando um trabalho voluntário para **lutar** por uma **escola de qualidade**” (RIBEIRÃO PRETO, 2009). (Grifos nossos)

Percebemos que as atas das reuniões itinerantes do Conselho refletem troca de experiências entre o colegiado e a realidade da educação local. O trecho apresentado traz o registro da fala de um morador da comunidade onde aconteceu a reunião itinerante em 2009. As demandas dizem respeito à infraestrutura das escolas, à necessidade de construção de mais escolas e creches, apontando a qualidade da educação como uma real preocupação da vida dessas pessoas, muito além de questões burocráticas, que embora importantes no cotidiano do CMERP, podem estar distanciadas da realidade “do chão da escola”. Vemos

interna “a” e ata de sessão ordinária nº 38, questão interna “a”. Quadro 16, ata de sessão ordinária nº 52, questão deliberativa “a”.

nesse tipo de iniciativa uma proposta fundamental para que o CMERP se aproxime das demandas das pessoas destinatárias finais das políticas educacionais.

Nesse sentido, a volta da realização de sessões itinerantes poderia ser um caminho para aproximação ou reaproximação do Conselho das comunidades escolares, dos bairros e da realidade onde acontecem os desafios das políticas educacionais em Ribeirão Preto, ou seja, da própria sociedade civil. Deslocar o local de realização das reuniões da lógica centralizada, do centro da cidade, seria uma forma de suprir o distanciamento que existe em relação a diversos segmentos, como colocou o conselheiro Francisco Azevedo em sua entrevista:

Então, a **administração pública**, os **órgãos da sociedade representativos** – sindicatos, núcleos, centros comunitários, associações de bairros, eles deveriam estar um pouco mais entrosados, não é? Mas o que eu vejo é um **distanciamento**. A Câmara também deveria ter uma **descentralização**, assim como o **Conselho** também. As questões se resolvem normalmente no **centro** da cidade, em locais que às vezes dificultam o **acesso de transporte**, o **acesso de informação**. Porque eu creio, ah... se tiver um trabalho, em termos, assim, de **bairros**, inclusive até o **centro**. **Bairro** não é só **periferia**. Então, eu creio que a **sociedade** dá uma **resposta** (ENTREVISTAS, 2015). (Grifos nossos).

A fala do conselheiro indica a existência de distanciamento entre o Conselho e a realidade dos bairros, inclusive do próprio centro da cidade, apontando a dificuldade do acesso ao transporte e acesso à informação. O caminho indicado pelo conselheiro seria o da descentralização e o do trabalho nos bairros, ao que ele acredita que existiria uma resposta da sociedade, como por exemplo, uma maior participação. As sessões itinerantes, como apontamos, é um caminho nesse sentido, que, acreditamos, poderia ser retomado como reforço da participação e maior pluralidade das demandas encaminhadas até o Conselho.

Quanto ao momento de realização das reuniões, também notamos a existência de influência desse fator nas relações entre o Conselho e a sociedade civil. Um avanço conquistado pelo CMERP foi o fato das suas sessões passarem a acontecer à noite, o que facilita a participação das pessoas que trabalham e estudam durante o dia, conforme apontou a fala do conselheiro Roberto Bianchi: “As **sessões**, elas **passaram** a ser à **noite**. Antes, eram às **4 horas da tarde**, **5 horas da tarde**. O que beneficiava só o pessoal das escolas. E isso tornava **desfavorável** a **participação** da **sociedade** [...]”. (ENTREVISTAS, 2016). (Grifos nossos). Por meio do trecho podemos perceber a existência de dois momentos – um em que as reuniões aconteciam no período da tarde, o que desfavorecia, segundo o conselheiro, a participação da sociedade civil, à exceção das comunidades escolares, e outro em que as

reuniões passariam a acontecer à noite, o que representou um ganho. No mesmo sentido, o conselheiro Augusto se referiu à existência desses dois momentos e da importância da mudança de horário para a participação no Conselho, detalhando como foi o processo de mudança de horários:

Que as reuniões na **época**, eu cheguei, as reuniões eram feitas **quatro, quatro e meia da tarde, cinco horas**, aqui, na sede do Conselho. Então, era só quem participava... quem podia sair mais cedo. Quem tinha cargo comissionado **participava**, né? **População não participava**. E, de **vez em quando**, à **noite**, para alguma **votação** mais **polêmica**, né? Se fazia à **noite**. Aí eu, quando cheguei no Conselho já fiz uma proposta, né? De mudar para a **noite**, né? Aí, fui contestado por outro conselheiro que é ligado à **Secretaria**. Aí, foi por voto e eu acabei ganhando (ENTREVISTAS, 2016). (Grifos nossos).

Para o conselheiro, as reuniões à tarde beneficiavam apenas pessoas em cargo comissionado, que podem sair cedo do trabalho, mas não a população em si. A fala ainda aponta que as reuniões aconteciam à noite apenas no caso de reuniões polêmicas e que, diante da proposta de mudança, houve contestação por representante da Secretaria Municipal de Educação.

Assim, pela análise dos nossos dados, podemos afirmar que, no período considerado, as relações entre o Conselho e a sociedade civil apresenta ganhos, em especial no fortalecimento da participação dos segmentos de professoras, professores e profissionais da educação. Esse fortalecimento tem sido possível, a nosso ver, tanto por fatores internos do Conselho, como a mudança dos horários das reuniões para o período noturno, quanto por fatores externos às suas fronteiras institucionais, como a organização profissional em torno da PROFERP. Essa maior organização de professoras e professores tem ganhado alguns contornos próprios de um movimento da sociedade civil, como a atuação e independência diante do Poder Público (AGUDELO, 2012).

Também notamos a falta de outros setores da sociedade civil, que estão sub-representados ou não representados no Conselho, como é o caso das associações de bairro, organizações comunitárias, mães e pais e mesmo de estudantes. Nesse sentido, se uma maior representatividade formal da sociedade civil depende de alterações legislativas que mudem o desenho institucional e a composição do CMERP, com o aumento do número de membros e de segmentos representativos, enxergamos que a participação da sociedade civil não precisa “ficar a reboque” de outras instâncias do Poder Público, como colocou a conselheira Maria Helena. Buscar o “chão da escola”, onde acontecem todas as questões em torno da qual gravita a deliberação no Conselho, é o principal caminho que enxergamos

para uma ampliação da sua participação democrática. O primeiro passo desse caminho é a retomada das reuniões itinerantes.

Conclusão

Neste trabalho, nossos objetivos foram analisar o desenho institucional do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP), os seus processos deliberativos, a participação de conselheiras e conselheiros em seu contexto de partilha de poder, considerando as relações que são estabelecidas com o Poder Público e a sociedade civil. A pesquisa buscou verificar a efetividade dos processos deliberativos internos do Conselho – se eles guardam relação com as previsões normativas –, os conteúdos desses processos – normativos, deliberativos, fiscalizatórios ou consultivos e internos –, bem como os sentidos da participação na instituição.

Conforme abordamos no Capítulo 4, a participação no CMERP guarda relação com a perspectiva de democracia baseada deliberação argumentativa. O exercício do poder é uma das funções do Estado que se manifesta a partir de expressões de vontade e de tomada de decisões, nos momentos e espaços de deliberação, não importa o quão amplo ou restrito sejam esses momentos e esses espaços. Se em algumas formas de organização das instituições do Estado o uso do poder se dá pela força de um golpe e se mantém pela violência, nos modelos democráticos de governo, o compromisso com a liberdade exige do exercício do poder o afastamento das possibilidades de dominação de minorias por maiorias.

Além do compromisso com a liberdade e a não-dominação, em uma democracia, espera-se que o povo governe a si mesmo (SHAPIRO, 2005). Disso decorre que, nas democracias, a legitimidade dos processos deliberativos e do exercício do poder deverá ser verificada a partir da vontade popular. Por isso, as teorias democráticas têm se ocupado com as questões centrais da vontade popular e da verificação da legitimidade dos processos deliberativos a partir de duas principais formas de visão: a tomada de decisões como a formação de maiorias e minorias e a tomada de decisões como a deliberação argumentativa (AVRITZER, 2000).

As visões teóricas decisionistas, que entendem os processos deliberativos simplesmente como a tomada de decisões baseada em opiniões pré-formadas, foram bastante hegemônicas até o começo do século XX. Essas concepções começaram a ser questionadas nos anos de 1970, quando novos elementos são adicionados ao fator da deliberação (AVRITZER, 2000). Desde então, a argumentação ganhou força como parte constituinte dos meios deliberativos, passando a ser admitido, pelas teorias democráticas,

que o convencimento e a possibilidade da exposição de diferentes visões de mundo são essenciais para a manutenção da legitimidade democrática.

Assim, para que as possibilidades de dominação sejam afastadas, com a legitimação dos processos de tomada de decisão a partir da vontade popular, as teorias da deliberação argumentativa apostam na ampliação numérica e na pluralização substancial dos espaços e dos momentos deliberativos, por meio de instituições que se voltem para sociedade civil. Essa ampliação tem encontrado na participação da sociedade civil a principal maneira de concretizar esses objetivos, para que diferentes formas de visão e de concepções ganhem espaços nas instituições que compõem o Estado. Como vimos, a institucionalização foi um dos caminhos encontrados pelos movimentos sociais e pelas teorias democráticas que, desde o final do século XX, pensam no desenho de diversas instituições participativas que possam comportar a participação da sociedade civil e concretizar os projetos de democracia baseados em uma maior pluralidade de razões deliberativas.

No Brasil, diversos movimentos pela redemocratização do país atuaram no sentido de que essa nova democracia apresentasse espaços de abertura para a participação social e popular, para além da política representativa tradicional e de instituições, como os Parlamentos e os governos executivos. Em vários sentidos, a começar pela proliferação, tanto dos diversos desenhos institucionais possíveis (como os orçamentos participativos, conselhos e planos diretores municipais) quanto do número de instituições participativas presentes hoje no Brasil, podemos afirmar que há grandes avanços na aposta feita para a democracia direta no país. Trata-se, porém, de verificar em que medida esses avanços têm acontecido também na qualidade e na efetividade da participação, em especial para a conquista e a garantia de direitos.

Nesse sentido, o nosso trabalho buscou analisar o desenho institucional do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto, a partir dos dados diretos e indiretos levantados sobre o colegiado. O nosso esforço investigativo e analítico foi compreender ganhos e desafios no espaço deliberativo e participativo do CMERP.

Os dados escolhidos foram as leis municipais instituidoras do órgão, as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias e o Plano Municipal de Educação de Ribeirão Preto de 2008. A partir da leitura desses documentos, verificamos que o CMERP é um conselho temático, em modelo de partilha de poder, em funcionamento e que trata exclusivamente da educação em Ribeirão Preto. Por isso, também podemos dizer que é um conselho efetivo, já que se volta para a sua área temática. Além disso, segue diversas das

características apontadas pela literatura, como a cogestão (WAMPLER, 2015) e a atuação como instância fiscalizadora do Poder Público e de suas ações voltadas para a educação no Município.

Criado em 1993, o desenho institucional do CMERP sofreu alterações posteriores, sendo a mais significativa em 2004, quando aconteceram mudanças na composição de seus membros e nas suas atribuições. Com um modelo decisório de partilha de poder, o Conselho tem funções deliberativas, consultivas e normativas, definidas em lei e voltadas ao acompanhamento democrático de políticas públicas e decisões para a educação em Ribeirão Preto. Com as alterações legislativas de 2004, pudemos concluir que houve um aumento geral no número de atribuições do colegiado, sendo que as deliberativas aumentaram, e as normativas e consultivas diminuíram. Quanto à sua composição, notamos uma concentração dos cargos em pessoas que de alguma forma estão ligadas à educação.

O desenho institucional atual do CMERP, de 2004, permite que o Conselho normatize e delibere sobre a educação, além de trazer uma boa estruturação das suas questões internas. Muito embora não exista previsão expressa sobre a função fiscalizatória, ela tem sido amplamente desempenhada por conselheiras e conselheiros. A participação poderia ser mais diversificada, abrangendo segmentos da sociedade civil, como mães e pais, as comunidades em torno das escolas, como as associações de bairros etc. Assim, muito embora o desenho institucional permita uma forte participação dos segmentos de profissionais da educação, alterações nos segmentos representados poderiam aumentar a diversidade da participação na instituição.

Já pela análise de conteúdo das 76 atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CMERP (compreendidas entre os anos de 2008 e 2014), percebemos diversos aspectos quanto à presença de conselheiros e os tipos de decisão e discussão trazidas pelo Plenário do órgão. Em primeiro lugar, notamos, nos expedientes das atas, que a tal nível de detalhamento chegou uma frequência sempre maior de mulheres em todas as reuniões, sendo que, em diversos encontros, o número de conselheiras mostrou-se o dobro do número de conselheiros. Além disso, pudemos inferir que a presença de membros não é menor em reuniões extraordinárias, mas apresenta equilíbrio em relação à frequência das reuniões ordinárias.

Quanto ao conteúdo das atas, realizamos um recorte de temas baseado na legislação e na literatura analisadas e referente às atribuições do órgão, ou seja, questões de tipo deliberativo, normativo e consultivo. À função consultiva, acrescentamos também a fiscalizatória, que não está expressamente prevista em lei, mas nos relatórios do IBGE

(2011) e que representa uma das essências da prática participativa em conselhos. Além disso, completamos nossas análises com a categoria das questões internas do CMERP, sempre uma constante na prática cotidiana do colegiado. Assim, verificamos certo equilíbrio nos temas trazidos para debate ao longo desses seis anos estudados, com preponderância da função fiscalizatória.

Ainda quanto ao conteúdo das atas, não pudemos deixar de descrever um ponto que se mostrou recorrente nos documentos, embora não esperássemos, inicialmente, que pudesse revelar essa importância para o cotidiano do CMERP. Trata-se da infraestrutura das escolas, que, de diversas maneiras, esteve presente nas leituras que realizamos. Talvez porque depois de 2004 a composição do Conselho tenha concentrado maior número de profissionais da educação, a questão estrutural das instituições de ensino esteve sempre em pauta.

Como última fonte de dados indiretos colhidos para a pesquisa, analisamos o Plano Municipal de Educação de Ribeirão Preto de 2008, em que o CMERP teve participação efetiva, desde a formação da Comissão Coordenadora ainda em 2007. Um processo de construção coletiva deu início à consulta de 76 instituições de ensino na cidade, buscando ouvir as demandas coletivas para a educação no Município. Posteriormente, foram realizadas sessões plenárias que terminaram com a eleição de delegados para a I Conferência Municipal de Educação, evento em que se redigiu o documento final. O que observamos é a constante e intensa participação popular em todo esse processo, registrada nas frequências das sessões e nos processos eleitorais descritos. Em especial, merecem destaque os segmentos de pais, alunos e comunidade, bem como o dos profissionais da educação.

Apesar da alta qualidade em termos democráticos e participativos na construção do documento e da importância das metas ali inseridas, o Plano não chegou a ser enviado pelo Executivo Municipal para a Câmara, onde deveria ser formalizado como legislação para Ribeirão Preto. Assim, durante esses seis anos, todas as previsões presentes no Plano e todo o esforço coletivo de entendimento e luta pela educação na cidade foram, em certa medida, silenciados pela inércia da política formal representativa, que se mostrou completamente incapaz de respeitar os anseios sociais desse processo registrado no documento.

Quanto aos dados diretos, realizamos nove entrevistas com conselheiras e conselheiros e realizamos a observação das sessões ordinárias do Conselho nesse período. Das entrevistas, pudemos compreender com mais detalhes diversos aspectos do contexto

político, jurídico e social que não é possível somente pela análise das atas. Em primeiro lugar, as entrevistas confirmaram o que havíamos notado da análise do conteúdo das atas: as conselheiras e os conselheiros também veem a função fiscalizatória como a principal dentre as desempenhadas pelo CMERP.

Além disso, outros dois aspectos do contexto de partilha de poder em que o Conselho se encontra foram bastante abordados nas entrevistas: as relações com o Poder Público e com a sociedade civil. Como colocou a conselheira Luísa, o CMERP é um conselho que vem tentando mostrar a sua força, e muito embora em diversos momentos as relações com o Poder Público são conflituosas, em outros, existe cooperação. Aparentemente, o Poder Público, em especial a Secretaria Municipal de Educação, tem, em muitos momentos, se mantido inerte ou tem enfraquecido as diversas questões fiscalizatórias, normativas e internas do CMERP. Contudo, a resistência vem sempre pela persistência e pela busca de outras instâncias, como o Ministério Público.

Já as relações com a sociedade civil existem e estão principalmente presentes na representatividade de professoras e professores dentro do Conselho. A organização profissional do professorado da Rede Municipal de Ensino tem trazido ganhos para a participação no Conselho, muito embora a participação de outros segmentos seja pequena.

A busca do “chão da escola”, por meio da retomada das reuniões itinerantes, é uma perspectiva que poderia ampliar a participação, com enriquecimento do debate nos processos deliberativos do CMERP, conforme proposto pelas teorias democráticas. Em uma democracia, a liberdade não está nas vontades das maiorias, mas sim na ampliação qualificada da deliberação, com a pluraização de espaços participativos. Afinal, a democracia não é o governo de maiorias. A democracia é o governo do povo, e tanto mais popular será quanto mais for ao encontro da população.

7 Referências

AGUDELO, G. D. V. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *In: Pap. Polit.: Bogotá*, Vol. 17, N° 2, 2012.

ANTONIETTO, A. L. G. SEVERI, F. C. Participação social, estado democrático e constituição: Uma análise do perfil dos Conselhos Municipais de Riberão Preto – SP. *In: Revista de Estudos Empíricos em Direito* vol. 2, n. 2, jul 2015, p. 38-64.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. São Paulo: Lua Nova, 2000.

_____. A Participação em São Paulo. São Paulo: Unesp, 2004.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação. *In: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: Jun. 2015.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, 2008.

_____. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Roberto Rocha C. Pires (Org.) Brasília: Ipea, 2011.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, LDA, 2009.

BOGDAN; R. & BIKLEN, S. Investigação Qualitativa Em Educação. Porto: Porto, 1997.

BRINGEL, B.; ECHART, E. Movimentos sociais e democracia: os dois lados das “fronteiras”. *In: Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, Dez. 2008.

BRASIL. Lei Complementar n° 310 de Ribeirão Preto. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/leis/pesquisa/ver.php?id=11278>>. Acesso em: jun. 2015.

BRASIL. Lei Complementar n° 1686 de Ribeirão Preto. Disponível em: <<http://sistemas.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml;jsessionid=145f8152084e201adcb3a1649e74?leiImpressao=6797>>. Acesso em: jun. 2015.

BRASIL, MEC. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf>. Acesso em: jun. 2015.

BRASIL, IBGE. Relatório Munic 2011. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em: jun. 2015.

BRASIL, IBGE. Relatório Munic 2009 Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em: Jun. 2015.

EPSTEIN, L; KING, G. Pesquisa empírica em direito [livro eletrônico]: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013. (Coleção acadêmica livre).

FARIA, C. F. RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Roberto Rocha C. Pires (Org.) Brasília: Ipea, 2011.

FERRO, M. C. T. Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas. In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP).

FONSECA, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Roberto Rocha C. Pires (Org.) Brasília: Ipea, 2011.

GARCIA, T. O. G. et al. A nova gestão pública e o contexto brasileiro. In: Instituições educacionais: políticas, gestão e práticas profissionais. Martins, Angela Maria, (Org.) Santos: Universitária Leopoldianum, 2009

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

HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A. G.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Roberto Rocha C. Pires (Org.) Brasília: Ipea, 2011

MARAHÃO, T. A.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação no Brasil: Dilemas e desafios contemporâneos. In: Maria do Carmo Albuquerque (org.). Participação popular nas políticas públicas. São Paulo: Polis, 2006.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: QUEIROZ, D. T. et. al. Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde. *Revista de Enfermagem da UERJ*, Rio de Janeiro, 2007 abr/jun; 15(2):276-83.

SANTOS JR., O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JR., O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004.

SILVA, R.; ALMEIDA C.; CARLOS E. A efetividade da participação na política de assistência social: institucionalização, deliberação e representação nos conselhos gestores dos municípios brasileiros. In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP).

SCOTT, J. A Matter of Record, Documentary Sources in Social Research. Cambridge: Polity Press, 1990.

SEVERI, F. C. Experiência, memória e autonomia em um assentamento de reforma agrária na região de Ribeirão Preto-SP. 2008. 312 p. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto/USP. Ribeirão Preto, 2008.

_____. Participação Popular em Órgãos da Administração Pública: perspectivas e desafios à luz dos debates sobre as características gerais e a efetividade das instituições participativas brasileiras. In: Direito e administração pública: Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013, v.1, p. 173-187.

SHAPIRO, I. El estado de la teoria democrática. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2005.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a região metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, O.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

TRIVIÑOS, A.N.S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa Qualitativa em Educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLES, M.S. *Técnicas cualitativas de investigacion social: Reflexion metodológica y práctica profesional*. Madrid: Ed. Sintesis Sociologia, 1997.

VALLES, M.S. Cuadernos Metodológicos. Entrevistas cualitativas. Madri: EFCA, 2002.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no brasil. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Roberto Rocha C. Pires (Org.) Brasília: Ipea, 2011.

WAMPLER, Brian. Activating democracy in Brazil. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2015.

YIN, R. K. Estudo de caso e planejamento de métodos. São Paulo: Saraiva, 2015.

Anexo A – Quadros das atas

Quadro 6 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
1 – 03/03/2015	Nenhuma	a) corte dos cargos de coordenação; b) questão nos uniformes; c) questão do acúmulo de cargos	Nenhuma	Nenhuma
2 – 08/12/2014	a) organizar a mudança da resolução do CME de acordo com a legislação federal; b) se adequar à lei que obriga o atendimento de crianças de 4 a 6 anos	a) não pode ser aumentado o número de alunos; b) questão de poder dentro das escolas; c) priorizar as interações e brincadeiras	a) analisou a evolução do IDEB; b) realizou relatório de visita; c) exigindo resposta da SME; d) questiona a SME sobre solução dada aos terceirizados; d) apresentação sobre o Fundeb	a) propõe pensar o calendário das sessões do ano seguinte
3 – 06/11/2014	a) a comissão tem se pautado no estudo da resolução 1/2001 que necessita urgentemente ser revista, tendo em vista a resolução CME 5/2009 e a alteração da lei 12796/2013; b) adequações em relação ao Código de obras	a) propõe que escolas sejam auxiliadas na busca de estratégias de para maior responsabilização jurídica da família b) faz a seguinte reflexão: a marca dessa administração é a falta de diálogo	a) questionamento sobre fechamento 2 salas de maternais; b) encaminhou o assunto para a Comissão de Educação Infantil acompanhar; c) decidiu enviar ofício questionando	Nenhuma
4 – 08/10/2014	Nenhuma	Nenhuma	a) pautar as visitas que o CME irá realizar nas unidades escolares da rede municipal; b) o documento faz um esclarecimento [...] em resposta aos ofícios do conselho municipal	Nenhuma
5 – 09/09/2014	a) que uma nova deliberação do Conselho seja discutida, para adequar-se aos avanços do novo Plano Nacional de Educação	a) Proposta da comissão fundamental é a contratação de estagiários para a realização de apoio pedagógico; b) foi aprovado [...] o Convênio com instituições filantrópicas	a) leitura dos ofícios encaminhados à Secretaria Municipal de Educação; b) discussão sobre o pacto realizado no horário de trabalho havendo duplicidade de pagamento	Nenhuma

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 7 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
6 – 04/06/2014	a) muitas coisas ainda não estão normatizadas [...] ainda não tem uma normatização municipal; b) algumas resoluções do C. não vêm sendo cumpridas [...] as resoluções não foram implantadas.	a) o Conselho de educação é espaço de disputa; b) o Conselho tem que trabalhar unido, crescer junto; c) as discussões são mais ricas, o que leva a crer que houve uma evolução	Nenhuma	a) na sessão do dia 03 será a posse dos novos conselheiros.
7 – 13/05/2014	Nenhuma	a) enviar os relatórios à Secretaria o mais breve possível, para obter uma resposta	a) verificar se havia falhas e encaminhar relatórios à Secretaria Municipal de Educação	a) importância das reuniões das Comissões; b) pauta referente à eleição do CMERP
8 – 12/02/2014	a) construção do ser próprio PME [...] readequação do documento já existente [...] preservar o espírito democrático	a) convênio Creche Escola; b) o CME aprova a construção das creches; c) organização de um seminário sobre educação infantil	a) colocação sobre denúncias da APROFERP e sobre liminar do juiz da vara da infância e juventude [...] reivindicando que a liminar seja cumprida	a) solicita aos conselheiros que preencham uma auto-avaliação sobre funcionamento do CME em 2013
9 – 03/12/2013	Nenhuma	a) solicite ao executivo o que ele tem de discordância em relação ao relatório; b) sejam solicitados à secretaria municipal os documentos referentes à educação infantil que não foram enviados a este conselho; c) elaboração do seminário municipal sobre educação infantil	a) esclarecimentos sobre a ausência das verbas de subvenção das escolas; b) informações sobre os valores destinados à educação municipal	a) entregue aos conselheiros o calendário do conselho municipal de educação; b) o calendário [...] aprovado mediante votação
10 – 13/11/2013	Nenhuma	a) questão do professor intérprete de Libras [...] votação indicando que o CME solicite à Secretaria o calendário com as datas dos processos; b) Com nove votos a conferência é aprovada	a) ofício solicitado pela comissão especial em parceria com um grupo de professores	a) conselheiro teve perda de vínculo

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 8 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
11 – 01/10/2013	Nenhuma	a) inaceitável que a cidade não tenha dinheiro para remunerar professores; b) o conselho não age com base em especulação	a) apresentação de parecer da Comissão; b) a Secretaria tem de prestar contas ao CME trimestralmente c) solicitando prestação de contas de todos os gastos com educação no município	Nenhuma
12 – 09/09/2013	Nenhuma	a) apresentação de proposta de construção de uma Creche; b) apresentou dados do último censo; c) por unanimidade a construção foi aprovada pelo Conselho d) apresentar na próxima reunião dados de demanda	a) recebeu pedido de esclarecimento de mãe de aluno; b) falta de professores na rede; c) questionam os parâmetros	a) pauta da eleição do segmento de estudantes;
13 – 14/08/2013	a) deu início a discussão de alterações no regimento deste conselho, procedendo a leitura de cada artigo	Nenhuma	Nenhuma	a) votação junto ao plenário a assunção da função de secretária do conselho
14 – 23/07/2013	Nenhuma	a) sugere criação de comissão para organizar as dimensões do Fórum	a) resumo do Fundeb; b) instrumentos de avaliação do SABER	Nenhuma
15 – 20/06/2013	Nenhuma	a) enviasse um formulário com os itens; b) enfatizaram que há vontade dos professores e da população em participar e, por isso, é preciso aproximar o CME da população; c) decidiu-se que haverá sessões em escolas públicas centrais	a) auxílio para verificação da acessibilidade nas escolas; b) verificação do cumprimento das resoluções nº 20/2009 e nº 05/2010; c) solicite relatório anual do Programa de Apoio Pedagógico;	a) solicitou sua renúncia de titularidade do cargo; b) votou-se o calendário de reuniões; c) haverá reunião extraordinária

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 9 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
16 – 09/05/2013	Nenhuma	a) o problema é questão de preferência ou planejamento; b) diz que os técnicos da SME estão tendo o maior empenho; c) sugere que devem ser apontadas as escolas; c) propõe que se coloquem as questões num ofício	a) foi solicitado pelo Conselho a planilha de gastos do Fundeb; b) as denúncias são graves e pertinentes; c) denúncias não podem ser anônimas	Nenhuma
17 – 11/04/2013	Nenhuma	a) protocolou dois documentos em nome de professores; b) sugere que se articule alguma de evitar o abuso atual; c) questiona a função dos porteiros; d) a falta de professor é muito séria	a) denúncia de um aluno; b) questiona qual posicionamento do CME diante do parecer; c) questiona se houve denúncias e qual o posicionamento do CME; d) gastos dos aluguéis	a) que todas as comissões permanentes se reúnam; b) foi criada uma Comissão de Estudo
18 – 14/03/2013	a) ato normativo para tratar das eleições, após constar no Regimento Interno; b) feria a lei 1686/2004	a) falou do processo democrático; b) dificuldade que os diretores têm de envolver pais e alunos; c) propôs a volta das reuniões itinerantes	Nenhuma	a) enviou carta para o Conselho pedindo licença do ser cargo; b) é normal se comprovar o vínculo
19 – 14/02/2013	a) discussão sobre o Regimento Interno do CME	a) esclarece que não fora abolido, antes que o professor; b) discussão sobre o curso de capacitação; c) discutiu-se	a) solicitação de relatório de classes livres; b) esclarecimentos de quem fará atendimento nas EMEIS; c) esclarecimento dos valores	Nenhuma
20 – 10/12/2012	a) alteração e discussão sobre o Regimento Interno do CME; b) foram discutidos os Planos: Municipal e Nacional de Educação;	Nenhuma	a) apresentado comparativo [...] contendo número exato de professores b) Relatório das atividades das comissões permanentes;	a) formação estruturação do CME para termos claro quem somos nós

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 10 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
21 – 13/11/2012	Nenhuma	Nenhuma	a) ofício enviado a Secretaria Municipal da Educação questionando a demanda de vagas do município; b) reunião com o promotor no Ministério Público	a) levantamento sobre faltas não justificadas dos conselheiros; b) escolha de datas nessa sessão; c) poderíamos ter um site próprio; d) o CME deve ser registrado em cartório; e) contratação de um funcionário
22 – 17/10/2012	Nenhuma	a) ficou decidido pela plenária [...] o encaminhamento ao Ministério Público; b) colocou em votação e a manutenção dos convênios foi mantida por unanimidade	a) leu [...] ofício entregue à Secretaria Municipal da Educação; b) dados do IDEB que foram enviados pela Secretaria Municipal de Educação	a) o local de sede [...] não é favorável ao atendimento das necessidades do Conselho; b) eleição para um cargo de suplente na categoria alunos
23 – 11/09/2012	a) indignação quanto à aprovação do Estatuto do Magistério	a) foi mantida a votação do parecer; b) o voto de minerva é do presidente, que decidiu aguardar a reunião ordinária	a) e-mail enviado por uma aluna da instituição SENAC [...] ficou retida por falta; b) resposta dos protocolos feitos junto à prefeitura, câmara municipal e secretaria;	a) o conselho tem o direito de ter funcionário administrativo e assessoria; b) trabalho das comissões permanentes
24 – 13/08/2012	a) em relação ao Art. 42 do Estatuto do Magistério;	a) por decisão da plenária foi escolhido o conselheiro José Eugênio;	a) relatar os trabalhos da comissão [...] discutiram o Plano Nacional de Educação; b) parecer sobre todas as questões que julgava ser importantes [...] sendo aprovado pela plenária por unanimidade	a) constituição de uma comissão eleitoral a proposta foi aceita pela plenária que constituiu, então, a comissão com três membros; c) A proposta foi aprovada [...] e a comissão será constituída
25 – 04/07/2012	Nenhuma	a) foi proposto [...] formação de uma comissão de assuntos específicos; b) Esta comissão foi formada	a) apresentar uma solicitação de um grupo de professores PI; b) relato aos novos conselheiros sobre a comissão do FUNDEB;	a) adequação de horários de sessões; b) eleição de um novo suplente para acompanhar o FUNDEB

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 11 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
26 – 14/06/2012	Nenhuma	a) convite para uma oficina [...] plenária resolveu não aceitar; b) Foi aceita a primeira proposta pela plenária	Nenhuma	a) se há algum conselheiro interessado em participar do Comitê Bolsa Família; b) que a mesa diretora permaneça até a eleição
27 – 16/05/2012	a) Estatuto do Magistério, que tanto foi estudado e discutido pelo CME	Nenhuma	a) concurso de Educador de Creche [...] questionamentos quanto a esse número de candidatos; c) relato sobre a comissão do Fundeb	a) sugeriram que no dia 14/06 seja a próxima reunião e seja formada uma nova comissão eleitoral
28 – 19/03/2012	a) quanto ao Estatuto do Magistério [...] acredita que a lei seja aprovada	Nenhuma	a) comissão especial sobre 1/3 da jornada docente para apresentar o relatório sobre as reuniões;	a) horário das sessões do CME visto que a participação nas reuniões tem diminuído; b) recondução da mesa diretora
29 – 16/02/2012	Nenhuma	a) definiu-se que a conselheira Teise e o conselheiro Arnaldo irão analisar o documento; b) foram definidas propostas que serão levadas à Conferência Estadual	a) documento de resposta feito pela SME [...] às denúncias feitas por ele mesmo	a) necessidade de renovação do quadro de membros do CME; b) definiu-se eleição para o 1º semestre de 2012; c) definiram-se as datas das sessões que serão realizadas em 2012
30 – 06/12/2011	Nenhuma	Nenhuma	a) nota da SME sobre esclarecimentos às denúncias feitas [...] na sessão anterior	a) levantamento das vagas existentes no CME [...] definiram as estratégias para preenchê-las

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 12 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
31 – 16/11/2011	Nenhuma	a) fará uma manifestação de indignação pelo não comunicado a este colegiado sobre o Fórum 2021 de educação	a) solicitará em ofício a projeção de salas de aula para o próximo ano; b) denúncias sobre irregularidades na pasta da Educação	Nenhuma
32 – 23/09/2011	a) rever o regimento interno do CME [...] não basta rever o regimento e sim a lei municipal que o documento é amparado	Nenhuma	a) resposta do ofício [...] devido ao desfavelamento da região do Complexo do Aeroporto; b) elaboração de um documento que atenda aos questionamentos do CEDHEP	Nenhuma
33 – 09/08/2011	Nenhuma	Nenhuma	a) relatando sobre o Fórum Social que aconteceu na cidade; b) o atendimento da Ronda tem sido muito precário a) relatou sobre a reunião da Comissão de Educação Infantil d) encontro da Comissão de Ensino Fundamental	a) Comissão de Educação Infantil [...] possibilidade de pessoas não pertencentes ao colegiado do CME participarem das reuniões b) mudança de horário nas sessões do CME foi para votação;
34 – 05/07/2011	a) o Estatuto do Magistério foi entregue e recebido [...] pela Secretaria; b) a questão do Plano Municipal de Educação [...] depende da aprovação do PNE	a) o colegiado fez a análise dos convênios; b) aprovação pelo CME de manifestação desse órgão à SME para [...] construção da escola do campo	a) O sindicato dos servidores solicita junto à Secretaria esclarecimentos sobre chamada de novos Supervisores	a) os representantes do conselho municipal de educação no conselho do Fundeb foram escolhidos nesta sessão;
35 – 08/06/2011	a) Discutiu-se o andamento da instituição do novo Estatuto do Magistério	a) pedirá um levantamento junto à escola sobre o histórico escolar; b) sobre as entidades filantrópicas	a) encaminhamento sobre esclarecimentos no que se refere à qualidade do material utilizado nos uniformes da rede municipal de ensino, o processo licitatório do mesmo e o material de divulgação	a) proposta de mudança da sede do CME para o CAS; b) em discussão o calendário do Conselho; c) sessões itinerantes d) comissões permanentes [...] algumas datas de reuniões

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 13 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
36 – 23/02/2011	a) documento de revisão do estatuto elaborado pelos professores; b) sobre o PME disse que como o nove PNE está em elaboração em Brasília que é prudente aguardá-lo	a) a nova tarefa do CME, a certificação das entidades beneficentes	a) cópia dos projetos e programas educacionais que serão desenvolvidos; b) reivindicação dos professores em relação a média final 3,0 [...] necessidade de aumentar a média	a) eleição da diretoria do CME; b) consultou plenário sobre a nova composição das comissões permanentes
37 – 13/12/2010	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma	a) objetivo das sessões itinerantes – um espaço para o CME ouvir a população e conhecer a demanda da região e depois planejar ações
38 – 17/11/2010	Nenhuma	a) propôs que as comissões permanentes se reúnam;	a) não obteve resposta da SME sobre o andamento das obras das escolas; b) convênio firmado entre a SME e as APM	a) propôs, também, organizar e estruturar as sessões itinerantes para fortalecer o CME junto às comunidades
39 – 26/10/2010	a) aprovação do atestado de cumprimento da diretiva de educação ambiental do município b) Conferência para o Novo Estatuto do Magistério	Nenhuma	a) ofício sobre a AVIR b) coleta de lixo e formação ambiental nas Unidades Educacionais c) projeto denominado “Agronegócio na escola”	Nenhuma
40 – 20/09/2010	a) Colocou em votação a deliberação no. 04 de 2010;	Nenhuma	a) solicitou esclarecimentos sobre os uniformes para as escolas municipais; b) esclarecimentos sobre o desempenho dos alunos c) Inquérito Civil no. 1265/07 [...] emissora (TV THATI)	a) recomposição das comissões permanentes do CME/RP; b) explicou a dificuldade do CME em estruturar uma conferência

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 14 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
41 – 04/08/2010	a) anteprojeto da revisão do Estatuto do Magistério	a) composição das comissões [...] aberta para a comunidade de forma geral	a) apreciação da celebração dos convênios para 2011	Nenhuma
42 – 29/06/2010	a) revisão do Estatuto do Magistério [...] sem a participação dos professores; b) explicou sobre a resolução 05/2010	a) aprovada sessão extraordinária do CME [...] discussão do Estatuto do Magistério b) homenagem a professora Neuza	a) esclarecimentos sobre a manutenção do prédio da SME; b) proposta da SME para as férias de julho de 2010	a) anunciou os novos membros da Comissão de Educação Infantil; b) O presidente fez sua despedida como membro do Conselho
43 – 24/05/2010	a) reexame da deliberação votada em 24 de março; b) discutido e estudado o projeto de deliberação enviado pela SME;	a) uma aluna [...] sem mobilidade nas mãos, braços e tronco solicitou para o CME uma escriba; b) moção de repúdio ao projeto de lei federal que obriga a matrícula das crianças de 5 anos no ensino fundamental	a) ofício que encaminhou a SME pedindo esclarecimento sobre a homologação da deliberação do CME; b) solicitou esclarecimentos sobre os professores de apoio c) apresentou as grandes questões que envolvem a abertura de creches	Nenhuma
44 – 08/04/2010	a) Foram apresentados dois textos para dar nova redação ao artigo 21	a) balanço do CONAE [...] decisão do Estado de São Paulo em realizar eleições para diretor	a) apresentaram e explicaram [...] ficha de avaliação que deverá ser preenchida pelo professor	a) o horário antigo deverá ser mantido, pois os conselheiros encontram dificuldades em chegar às dezoito horas
45 – 23/03/2010	a) resposta da Secretaria municipal de Educação [...] solicitação de cópia do documento referente aos [...] Estatuto do Magistério em que a resposta foi negativa	a) proposta de mudança e aprovado por unanimidade [...] estender para o Ensino médio o registro de notas semelhante ao do Ensino Fundamental; b) professore de matemática que desenvolve um projeto [...] “Cur-tindo Matemática”	a) ofícios encaminhados pelo sindicato dos Servidores Municipais; b) SME apresentar a execução orçamentária de 2009 e o orçamento de 2010; c) situação, de muita dificuldade, da escola técnica “Celso Charuri” d) Discussão sobre o registro de notas do Ensino Médio	Nenhuma

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 15 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
46 – 23/02/2010	Nenhuma	a) convite realizado pela Fundação Feira do Livro para que o CME integre [...] escolhidos dois representantes	a) Secretária da Educação [...] apresentação das diretrizes educacionais do município; b) resumo das atividades realizadas por ela e a comissão de educação infantil	a) definido o calendário das sessões do CME ao longo do ano
47 – 08/09/2009	a) Apresentou as Diretrizes curriculares da Ed. Infantil;	a) fez um comentário sobre o CONAE; b) abriu espaço para os alunos surdos [...] apresentou proposta de realização de concurso público [...] professores de libras b) proposta de convênio para construção de unidade	a) demonstrativo financeiro de aplicação trimestral dos recursos b) ofício sobre os serviços disponibilizados pelo 0800 c) ofício sobre o número de alunos atendidos nas escolas d) calendário de reposição de aulas na rede pública municipal	Nenhuma
48 – 28/07/2009	a) lembrou sobre o PME [...] cobrou sobre o andamento do mesmo	a) a proposta foi aceita de forma unânime pelos conselheiros e encaminhada pelo presidente	a) preocupações [...] quanto ao funcionamento das creches no período do recesso escolar b) análise dos pareceres 1 e 2 sobre construção de Escolas c) encaminhou em parecer condicional	a) posse do novo conselheiro
49 – 26/06/2009	a) A diretriz foi aprovada pelos conselheiros, com progressiva redução de convênios;	a) explanou sobre a CONAE; b) proposta de avaliação na rede municipal de Ribeirão Preto	a) processo da escola Lar 25 de dezembro; b) inundação de sua sala de aula; c) concurso público [...] para cozinheiro da rede municipal	a) escolha do representante do CME junto ao FUNDEB; b) representação do CME junto ao Bolsa Família
50 – 21/05/2009	Nenhuma	Nenhuma	a) Uma mãe presente disse que o problema mais grave na região é a falta de vaga em creche; b) solicitou explicações sobre a promoção e retenção dos alunos; c) disse ter muita dificuldade para transferência de sua filha; d) questionou sobre o atendimento da escola; e) foi solicitada [...] merenda	Nenhuma

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 16 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
51 – 08/04/2009	a) reorganização do ensino fundamental e das mudanças na Deliberação CME 02/2006	a) Houve muita discussão a respeito do encaminhamento da votação [...] foi aprovado o texto da Secretaria Municipal da Educação, contrário ao parecer	a) esclarecimentos sobre o período de recesso das educadoras das CEIs; b) parecer sobre a proposta de reorganização do ensino fundamental	a) reforçou a importância da II Conferência Municipal de Educação; b) comunicou que alguns conselheiros [...] estavam perdendo o mandato
52 – 10/03/2009	Nenhuma	a) Queremos uma nova escola no complexo Ribeirão Verde. A pista é perigosa e o prédio inadequado. Queremos um prédio adequado para nossas crianças; b) construção de uma do campo, com pedagogia do campo;	a) protestou quanto ao perigo do transporte de ônibus; b) convidou as duas diretoras presentes para relatarem a realidade do Indique	a) um pai presente à reunião frisou sobre a importância desses encontros, que integram pais, sociedade e escola
53 – 12/02/2009	Nenhuma	a) a proposta de alteração do sistema de ciclos no ensino fundamental pela Secretaria; b) necessidade de preparar o professor para esta mudança, caso ela ocorra; c) criar um indicador de qualidade municipal	a) explicou que com relação aos convênios, as CME cabe dar um parecer b) rápida explanação sobre o item 3, que trata de recurso da AMA; c) o recurso da Sociedade Beneficente 25 de dezembro	a) Indicação dos membros [...] para as comissões permanentes do CME; b) criada ainda uma Comissão Especial para a Educação Especial
54 – 17/12/2008		a) deliberação pelo Conselho de pedido de reconsideração da decisão do CME referente à ampliação no número de alunos do convênio	a) alguns problemas que envolvem a não observância dos preceitos da ECA nas escolas da rede pública estadual e municipal);	a) proposta de calendário do ano de 2009
55 – 04/12/2008	a) este Conselho aprovou em 27/11/2007 a indicação nº 02/2007, que extingue gradativamente o Ensino Médio na rede municipal	Nenhuma	a) Presidente do Conselho do FUNDEB, que faz uma apresentação de dados; b) pergunta sobre a aplicação das avaliações do INDIQUE	a) declarou a posse dos conselheiros eleitos em plenárias e os indicados pelas instituições

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 17 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
56 – 13/10/2008	a) regulamentação dos TRs, dias de cultura e lazer e comemorações cívicas	a) primeiro item eleição municipal; b) o CME continuará com a atuação que lhe compete, independentemente da mudança de governo	a) documento com a situação das educadoras, solicitado na sessão anterior; b) levanta a questão da Escola do Campo e questiona como está a situação; c) relata sobre um aluno [...] um vereador havia arrumado a vaga para ele; d) relaciona as reformas em escolas que estão licitadas	a) término do mandato desta gestão do CME
57 – 11/09/2008	Nenhuma	Nenhuma	a) educadoras de creche exponham suas reivindicações b) investimentos em educação previstos na peça Orçamentária de 2009 c) Ensino Fundamental de 09 anos	Nenhuma
58 – 06/08/2008	a) Trataram também sobre o Plano Municipal de Educação b) atualizar a deliberação 001/2001	a) sobre Avaliação	a) pedido de informações a respeito do CSU da Vila Virgínia; b) problemas de ambiente na escola de seus filhos	Nenhuma
59 – 01/07/2008	Nenhuma	Nenhuma	a) análise e votação dos pedidos de convênio	Nenhuma
60 – 23/06/2008	a) construção do Plano Municipal de Educação; a proposta foi aprovada pela maioria	Nenhuma	a) respostas do Secretário aos ofícios	Nenhuma

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 18 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões ordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
61 – 23/04/2008	Nenhuma	a) relato da Conferência Nacional de Educação Básica; b) Decidiu-se formar uma comissão para estudar a diminuição de cargos comissionados na educação; c) pretende estudar uma proposta de educação no campo; d) I Conferência Municipal de Educação	a) relação entre professores e monitores; b) presidente do conselho do FUNDEB; fez um relato	Nenhuma
62 – 11/03/2008	a) passa então a falar sobre o Plano Municipal de Educação	Nenhuma	a) recebeu a resposta da Secretaria da Educação ao pedido da Associação dos Moradores do Parque dos Pinós; b) foram gastos cerca de R\$ 1.500.000,00 em uma reforma não concluída; c) no Mousinho está sem assistente de direção; d) do FUNDEB, informa que 100% [...] é destinado ao pessoal; e) representante do movimento GLBTT	a) solicitação de desligamento dos conselheiros Ariele, Felipe e Aparecida
63 – 11/02/2008	Nenhuma	a) pessoal do MST [...] solicitar a instalação de uma escola no campo do assentamento; b) informe sobre a Conferência Municipal de Educação	a) ofício encaminhado ao promotor [...] não oferecimento de turmas de 1º ano; b) relatório de 2007 e expectativas para 2008	a) eleição de membros para o Conselho [...] de Alimentação Escolar; b) indicados para o Comitê do Bolsa Família;

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 19 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões extraordinárias do CMERP (2008 a 2014)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
1 – 08/02/2013	a) O único item da pauta era a continuação da revisão do Regimento Interno	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
2 – 27/06/2013	Nenhuma	Nenhuma	a) O único item da pauta era o pronunciamento da Secretária da Educação	Nenhuma
3 – 31/07/2013	a) dá início à leitura item por item e, após reflexões, a plenária define as seguintes modificações [...] a plenária decidiu por finalizar a discussão do Regimento na próxima reunião	Nenhuma	a) fala sobre denúncias e críticas destinadas ora ao CME, ora à mesa diretora, ora ao próprio presidente	a) o quórum tem sido baixo [...] a falha foi do colegiado como um todo
4 – 23/09/2013	Nenhuma	a) sessão com a participação dos conselheiros e manifestantes; b) carência de docentes na rede; c) seja emitido um documento proibindo os estagiários de assumirem turma d) realização de uma moção de apoio ao movimento de professores	Nenhuma	a) manifestante indicou que o CME não representa a população; b) como é possível que esse conselho seja representativo se conta com tantos cargos de indicação do executivo? c) exigir que ao menos 2/3 deste conselho não seja indicado
5 – 22/10/2013	Nenhuma	a) foram votadas 2 propostas: 1 [...] elaboração das diretrizes para Educação Infantil. 2 [...] adiantar as reuniões de TDC	a) leitura do relatório realizado pela Comissão de Educação Infantil; b) documento encaminhado da Secretaria Municipal de Educação [...] esclarecimentos sobre a atuação dos estagiários nas escolas; c) nota denunciando a presença de estagiários em sala de aula assumindo turma como professores	a) formação da comissão eleitoral para realização da eleição do segmento de estudantes; b) da ordem de inscrição dos conselheiros para fala

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 20 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões extraordinárias do CMERP (2008 a 2015)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
6 – 25/04/2012	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma	a) definição da diretoria do Conselho Municipal da Educação, formação de uma comissão eleitoral para as próximas eleições de membros do CME; b) seria neste momento formada uma nova diretoria, sendo ela provisória [...] até que se realize uma nova eleição
7 – 20/06/2012	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma	a) sessão de posse; b) foi decidido pela mesa e pelos conselheiros uma comissão eleitoral para compor a eleição de presidente, vice-presidente e secretário
8 – 31/07/2012	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma	a) elegerem a nova mesa diretora do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto
9 – 15/03/2011	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma	a) objetivo específico de realizar a eleição da Diretoria do Conselho Municipal de Educação
10 – 23/05/2011	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma	a) liminar que suspendeu a posse da nova diretoria eleita do CME; b) escolha pelo plenário de uma nova mesa diretora [...] enquanto a ação não for julgada

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014.

Quadro 21 - Tipos de questões presentes nas atas das reuniões extraordinárias do CMERP (2008 a 2015)

Ata (data)	Normativas	Deliberativas	Fiscalizatórias / consultivas	Internas
11 – 31/08/2011	Nenhuma	Nenhuma	a) documento do CEDHEP para podermos discutir na próxima sessão um posicionamento do CME sobre a questão	a) a posse de novos conselheiros foi publicada pela Secretaria da Educação antes de ser divulgada à plenária do CME b) detalhe foi votado e esse item foi suprimido da ata c) o livro de protocolos não estava presente nesta sessão e que na próxima ele estará d) importância de um gravador de voz nas sessões [...] a proposta foi [...] aprovada com unanimidade
12 – 07/07/2010	a) tratarem da pauta do dia, que versa, única e exclusivamente, sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Ribeirão Preto	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
13 – 12/08/2010	Nenhuma	a) a sessão tinha única pauta, o estudo e previsão da celebração de convênios para 2011, da educação infantil e fundamental; b) colocou em votação o documento [...] aprovado por unanimidade	Nenhuma	Nenhuma

Fonte: produção do autor com base nas atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do órgão entre os anos de 2008 e 2014