

Participação, deliberação e desenho institucional no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto

Participation, deliberation and institutional design of the Educational Council of Ribeirão Preto

Ricardo de Pádua Salles

Mestrando em Direito na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - Universidade de São Paulo (FDRP - USP)

E-mail: ricardosalles@gmail.com

Resumo: Este artigo reúne resultados de pesquisa sobre o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP), desenvolvida como tema de mestrado. Apresentamos a análise, em formato de estudo de caso, do desenho institucional do CMERP e da sua inserção nos movimentos democratizantes do país, que veem a participação popular como garantia da democracia, desde abertura política representada pelas conquistas da Constituição de 1988. O objetivo é traçar inferências descritivas sobre o Conselho, buscando abarcar os elementos próprios do seu contexto, dos sujeitos ali atuantes e das suas ações. Assim, foram coletados, organizados e analisados dados indiretos - o conjunto legislativo do CMERP e as atas das reuniões -, cujos resultados são apresentados neste estudo. Quanto à relevância da pesquisa, a ampliação do debate sobre novos arranjos institucionais democráticos reforça a necessidade de fortalecimento das instituições participativas, espaços permanentes de organização e participação nas instâncias decisórias do Estado. Se ainda estamos distantes de conseguir olhar para a política representativa como uma possibilidade satisfatória na conquista de direitos, sem dúvida é na voz e na participação populares que se revelam os sentidos latentes de uma democracia verdadeira, a ser constantemente construída pela deliberação social autônoma.

Palavras-Chave: Democracia participativa; Conselho Municipal de Educação; instituições participativas; participação social e popular; desenho institucional de conselho gestor.

Abstract: This article gathers results from the research about the Educational Council of Ribeirão Preto (ECRP), developed as Master's Degree research. We present the analysis, in case study format, of the institutional design of CMERP and its inclusion in the country's democratizing movements, which sees the popular participation as a guarantee of democracy, since the political overture represented by the Brazilian Constitution. The objective is to trace descriptive inferences about the ECRP, seeking to embrace the very elements of its context, its acting subjects and its actions. Thus, indirect data were collected, organized and analyzed – the legislative set, the reunions records and the Municipal Educational Plan of 2008 – whose results are presented in this study. As regards to the relevance of the research, the expansion of the debate on new democratic institutional arrangements strengthens the need to valorize the participative institutions, permanent spaces of popular organization in the decision-making instances of the State. If we are still far from being able to look at representative politics as a satisfactory possibility on the rights conquer,

undoubtedly is in the voice and popular participation that the latent meanings of a real democracy reveals itself, one to be constantly built by autonomous social deliberation.

Keywords: Participative democracy; Municipal Educational Council; participative institutions; social and popular participation; institutional design of the management council

1. Introdução

O contexto de redemocratização da sociedade e do Estado no Brasil foi marcado por um processo de intensa inovação nos formatos e arranjos institucionais de participação social, processo este em boa parte materializado na Constituição Federal de 1988, que adotou um modelo de democracia mista – representativa e participativa. Isso porque, ao lado de mecanismos já tradicionais, como o plebiscito e o referendo populares, a Constituição Federal também previu a criação de várias outras possibilidades de participação e instituições participativas (IPs) que carregavam, como promessa, uma nova dinâmica de relação entre Estado e sociedade civil, para além dos instrumentos de representação política consolidados pela democracia liberal e representativa.

Com esse projeto constitucional de democracia participativa no Brasil, a materialização da participação ocorreu via *instituições participativas*, onde seria possível criar possibilidades de interações mais amplas entre o indivíduo 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 possam ir além da representação liberal, com inovações democráticas e o reforço da cidadania.

Essas instituições são exigências dos próprios movimentos sociais 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

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 nos anos de 1990 é que se observaram a multiplicação dessas instituições. 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).

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). Depois do momento inicial da redemocratização (anos de 1980 e 1990), os questionamentos sobre deslocaram-se para o funcionamento das diversas instituições participativas e sua capacidade de cumprir as expectativas projetadas pelas lutas democratizantes. As diversas instituições criadas funcionam e produzem resultados efetivos, tendo em vista os objetivos para os quais foram criadas? Se não, trata-se de problemas das próprias instituições? Ou seja, boa parte da agenda de pesquisas gira em torno do *desenho institucional*, do *funcionamento* e da *efetividade* desses órgãos para responder aos questionamentos sobre as experiências dessas instituições.

Desde então, o número de instituições participativas aumentou significativamente no país, a ponto de o Brasil tornar-se referência para estudos nessa área. Wampler (2015) afirma que,

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho/2017, pp. 129-156.

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 e 3).

Quanto aos seus tipos, 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 (AVRITZER, 2008).

A nossa pergunta de pesquisa também se coloca no seguinte sentido – como o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP) se insere no contexto de participação política local? Para encontrarmos linhas explicativas para essa questão, precisamos, antes, responder: qual o desenho institucional deste órgão? Seus encontros e reuniões versam sobre a educação do Município? Suas ações são efetivas? Buscamos, sobretudo, entender em que medida esta instituição participativa se insere nos contextos de avanços e limites da participação política no Brasil.

Nossa hipótese é que, da análise do desenho institucional do Conselho, poderemos encontrar caminhos para compreensão do seu funcionamento e efetividade. Assim, a meta geral é a análise dos dados levantados junto ao Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto, com os objetivos específicos de traçar o seu *desenho institucional* e verificar como se dá a atuação política no colegiado – ou seja, se e como seu *funcionamento efetivamente* impacta no aprofundamento das práticas democráticas e participativas para o Município na área específica da educação, a partir de leitura das teorias democráticas.

Para isso, lançamos mão de 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 e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da plenária do Conselho.

Ou seja, objetivamos analisar o Conselho de Educação e as dinâmicas de participação democrática ensejadas por ele. 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, tais como a efetividade o funcionamento do colegiado. Vale ressaltar, contudo, que todas as conclusões possuem certo grau de incerteza, conforme a própria perspectiva de pesquisa empírica (EPSTEIN E KING, 2013).

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

2. Método

Neste tópico, apresentamos a metodologia utilizada para a realização da pesquisa. Levamos em conta: a) os instrumentos e procedimentos para coleta de dados; d) o procedimento para organização dos dados; e) o procedimento para análise 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 e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do CMERP.

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 tópico anterior, 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?

Com isso buscamos, sobretudo, entender em que medida este órgão tem respondido às expectativas em torno da democracia participativa, 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.

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.

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:

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: “Afinal, 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).

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).

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.

Para a nossa 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 teoria à luz dos dados.

2.2 Instrumentos e procedimentos de coletas dos dados

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.

Assim, como procedimento de coleta dos dados, levantamos três tipos de documentos relativos ao Conselho – a legislação pertinente e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias (entre os anos de 2008 e 2015) 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 Conselho 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 Preto¹, compreendem dois tipos de reuniões do plenário do CMERP, ordinárias e extraordinárias, conforme definido pelo artigo 9º da LC 1686/2004 e também pelo Regimento Interno. As atas selecionadas vão de 2008 a 2014.

Esses documentos permitem compreender a atuação do Plenário do órgão a partir das suas três competências, definidas pela legislação e descritas pela 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, documentalmente, a efetividade dos processos deliberativos do Conselho. Essa perspectiva de análise considera o tipo de decisão tomada pelo Plenário do Conselho e os assuntos abordados, tanto nas reuniões ordinárias quanto nas extraordinárias, segundo também sugere o procedimento de Silva, Almeida e Carlos (2015). Levamos em conta o número de conselheiras e conselheiros presentes em cada reunião, quando os documentos trouxeram essas informações, com os nomes das pessoas presentes que ocupavam cargos eletivos no CMERP.

¹ <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/seducacao/conselho/i15ind-atas.php>

2.3 Procedimentos de organização dos dados

Com todos os dados reunidos e organizados pudemos separar, organizar e sistematizar seus conteúdos segundo as categorias analíticas. A 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). Para a organização das fontes de dados documentais, realizamos a transformação dos documentos primários brutos em documentos secundários resumidos em quadros (BARDIN, 2009).

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.

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), para, em seguida, focarmos nos assuntos tratados nas 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.

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*.

2.4 Procedimentos de análise

O tipo de análise de conteúdo utilizada 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” (BARDIN, 2009, p. 55) como procedimento de análise de conteúdo. Na categoria *normativa*, associamos palavras que estão dentro desse campo semântico, tais como: *resolução, normatizadas, Plano Municipal de Educação*.

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.

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, 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. O mesmo foi feito na análise da legislação.

3. Efetividade das instituições participativas

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 legais, sociais e científicas, em torno dos seus efeitos como espaços deliberativos 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 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).

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 esforça-se em associar a deliberação às diversas instituições participativas. 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, ou participativas (AVITZER, 2011).

Avritzer (2011) sugere, ainda, que, para pensar a questão da efetividade das instituições participativas, 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 participativos. 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).

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 sociais [...] 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).

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.

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. 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.

Na busca por designar mais concretamente a *qualidade* e a *efetividade* da participação, alguns estudos têm lançado 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.

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 deliberação e a sua atuação política, conforme proposto por Silva, Almeida 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 Ribeirão 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.

A hipótese 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.

4. Desenho institucional do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto

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, 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 1995², apenas quanto ao número de membros e composição do colegiado quanto a um tipo de representante.

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

² 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.

A Constituição Federal, muito embora não tenha previsto expressamente a criação de conselhos municipais de educação, estipula, no artigo 206, VI, a gestão democrática como um dos princípios do ensino público. Podemos perceber, ao menos do ponto de vista normativo, uma preocupação local em alguma forma de partilha do poder e das decisões, na área da educação, com a sociedade civil, já que houve a criação do CMERP. As atribuições e objetivos do CMERP, tanto na legislação original de 1993 quanto nas alterações de 2004, sofreram modificações:

Tabela 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).

Já quanto à composição do órgão, houve diminuição das categorias de pessoas que podem atuar em mandatos eletivos, comparando-se os cenários de 1993 e 2004:

Tabela 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 atas do CMERP - Ribeirão Preto (2008 a 2014).

O que observamos é que, na atual composição, o CMERP concentra apenas pessoas ligadas, de alguma forma, às profissões da educação, além do seguimento de estudantes. Apesar da proximidade dessas pessoas com a realidade das escolas e das instituições de ensino, 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.

Quanto ao seu funcionamento, ou seja, quanto aos encontros e reuniões para o debate das políticas públicas educacionais em Ribeirão Preto, analisamos os conteúdos das atas produzidas nas reuniões ordinárias e extraordinárias do órgão entre 2008 e 2014. Ao todo, são 76 documentos de onde pudemos extrair informações como a quantidade de encontros realizados, o número de membros presentes e o tipo de questões debatidas.

Pelas informações das atas analisadas, em 2014, o plenário do Conselho teria se reunido ordinariamente onze vezes e nenhuma vez extraordinariamente. Em 2013, houve onze 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.

Tabela 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).

Quanto à presença de membros, fizemos um levantamento das frequências:

Tabela 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).

Tabela 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).

Quanto à leitura das partes referentes às ordens dos dias, o objetivo foi 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.

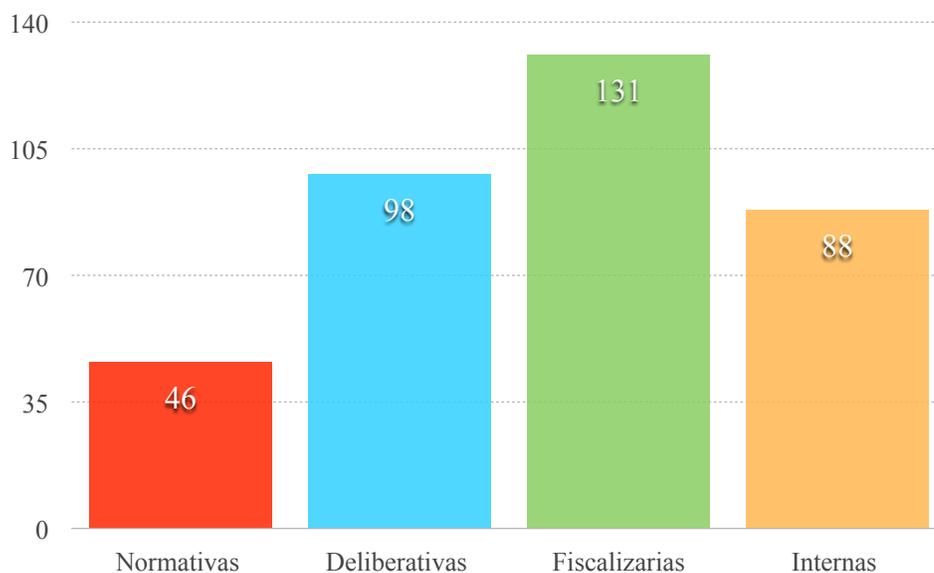
Destacamos que foi acrescentada, junto da função consultiva, a fiscalizatória, aplicando a categoria adotada pelo IBGE (2011). Apesar de existir apenas uma menção expressa a essa categoria fiscalizatória na legislação (art. 6º, VII, LC 1686/2004), a atuação do órgão nesse sentido foi marcante, conforme 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.

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

Essa categorização e classificação das 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*. Ou seja, se verificarmos, conforme proposto inicialmente, a presença de

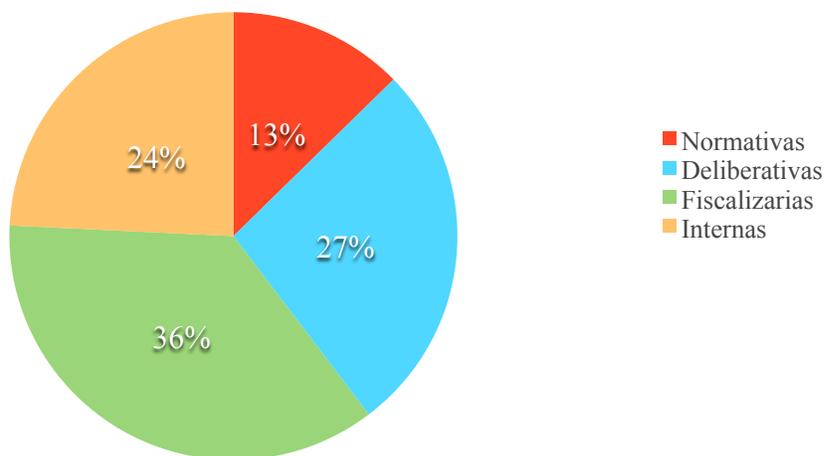
debates normativos, deliberativos, fiscalizatórios e consultivos, no campo da educação, bem como das questões internas, podemos dizer que o CMERP apresenta certo grau de efetividade, porque realiza as principais tarefas para as quais foi criado, dos pontos de vista legal e teórico. Resumimos as análises dos conteúdos das 76 atas no período considerado:

Figura 1 - Questões presentes nas atas reuniões do CMERP (2008 - 2014)



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

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



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

Os dados, extraídos das atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias do órgão entre 2008 e 2014. A partir deles, podemos dizer que o CMERP, no cenário 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.

Contabilizamos os seguintes números, entre 2008 e 2014: 46 questões normativas, 98 questões deliberativas, 131 questões fiscalizatórias e 88 questões internas. Isso representa que, no período considerado, no CMERP 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.

Percebemos um Conselho muito mais voltado para as questões fiscalizatórias da educação municipal em Ribeirão Preto. 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 **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho/2017, pp. 129-156.**

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 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 tópico. 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.

Comparando as previsões legislativas que já descrevemos no início do tópico, 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 conselheira 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. Essa característica parece depender muito menos das obrigações legais impostas nos atos fundacionais do colegiado que da preocupação cotidiana do Conselho. Mesmo com as trocas de mesas diretoras, esses aspectos se mantiveram e foram confirmados, ao menos pelo histórico da documentação que levantamos.

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 de o 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 já 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. Pela 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, pelo qual são criadas e oficializadas as próprias políticas públicas, por exemplo. Nesse sentido, talvez fiquem prejudicados os aspectos, na realidade abordada: a partilha de poder quanto à capacidade normativa e a criação de políticas públicas pelo próprio Conselho.

5. Conclusão

Neste artigo apresentamos parte das conclusões gerais do trabalho desenvolvido sobre a participação democrática no Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto, bem como a descrição das atividades realizadas. Apresentamos, no primeiro item, o aporte metodológico.

A institucionalização foi o caminho encontrado pelos movimentos sociais que, desde as diversas lutas 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. Em vários sentidos, a começar pela proliferação, tanto dos diversos desenhos institucionais possíveis (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 participativa no país. Trata-se, porém, de verificar em que medida esses avanços têm acontecido também na qualidade 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 levantados sobre ele. Os dados escolhidos foram as leis municipais instituidoras do órgão e as atas das reuniões ordinárias e

extraordinárias realizadas entre 2008 e 2014. A partir da leitura desses documentos, verificamos que o CMERP é um conselho temático que trata exclusivamente da educação em Ribeirão Preto e que segue diversas das características apontadas pela literatura, como a cogestão e a atuação como instância fiscalizadora do Poder Público (WAMPLER, 2015) e de suas ações voltadas para a educação no Município.

Criado em 1993, o CMERP sofreu alterações posteriores, sendo a mais significativa em 2004, quando aconteceram mudanças na composição de seus membros e nas suas atribuições. Contando 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, com acréscimo de uma função a que chamamos de genérica. Quanto à sua composição, notamos uma concentração dos cargos em pessoas que de alguma forma estão ligadas à educação.

Já a análise das 76 atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CMERP (compreendidas entre os anos de 2008 e 2014) nos revelou diversos aspectos quanto à presença de conselheiros e os tipos de decisão e discussão trazidas pelo Plenário do órgão. Em primeiro lugar, percebemos, nos expedientes das atas que a tal nível de detalhamento chegou a presença dos membros, uma frequência sempre maior de mulheres em todas as reuniões, sendo que, em diversas delas, 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 órgão.

Assim, verificamos que, nos temas trazidos para debate ao longo desses seis anos estudados, há preponderância da função consultiva/fiscalizatória do órgão.

Essas são as conclusões a que chegamos com o trabalho realizado, no intuito em compreender de que forma a participação democrática acontece no Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto. De modo geral, podemos já afirmar que o CMERP teve um funcionamento institucional regular e cumpre *formalmente* as expectativas legais, científicas e históricas depositadas nesse tipo de instituição.

Referências

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

AVRITZER, L. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. 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.

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

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

BRASIL. Lei Complementar nº 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 nº 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).

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho/2017, pp. 129-156.

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).

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.

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.

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

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).

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.