



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

Thamires de Lazzari dos Santos

**A diluição do potencial político da participação social: o caso do Conselho Municipal de
Educação de Florianópolis**

**Florianópolis
2022**

Thamires de Lazzari dos Santos

A diluição do potencial político da participação social: o caso do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Ciências Sociais do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais
Orientador: Prof. Dr. Tiago Daher Borges

Florianópolis
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da
Biblioteca Universitária da UFSC.

dos Santos, Thamires de Lazzari

A diluição do potencial político da participação social : o caso do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis / Thamires de Lazzari dos Santos ; orientador, Tiago Daher Borges, 2022. 43 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Graduação em Ciências Sociais, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Ciências Sociais. 2. Desenho Institucional. 3. Democracia. 4. Participação Política. 5. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. I. Daher Borges, Tiago . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

Thamires de Lazzari dos Santos

A diluição do potencial político da participação social: o caso do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “bacharel” e aprovado em sua forma final pelo Curso Ciências Sociais

Local, 03 de março de 2022.

Prof. Rodrigo da Rosa Bordignon, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Tiago Daher Borges, Dr.
Orientador
Instituição UFSC

Prof. Antonio Alberto Brunetta, Dr.
Avaliador
Instituição UFSC

Prof.(a) Lígia Helena Hahn Luchmann, Dr.(a)
Avaliador(a)
Instituição UFSC

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pela confiança que sempre depositou nos desafios que me propus a enfrentar. Em especial, agradeço à minha mãe Cleuza e à minha avó Francisca, por terem sido os modelos de perseverança e força no qual me inspirei durante toda minha trajetória. Agradeço à minha namorada, Aline, pela paciência e pelo carinho com que sempre me recebeu nos momentos mais angustiantes.

Agradeço aos amigos e colegas que acompanharam a construção deste trabalho, bem como a minha passagem pela universidade, sempre com um olhar atento e generoso às minhas perguntas. Espero poder contar com esse esquadrão de pessoas brilhantes e inspiradoras pelo resto de meus dias. Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina, pela formação acadêmica altamente qualificada que me foi ofertada, bem como agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Tiago Daher Borges, pela liberdade que me deu para experimentar ideias possíveis para a construção deste trabalho.

Agradeço também às oportunidades que me foram dadas dentro e fora da universidade, sem as quais não seria quem sou hoje. Agradeço aos professores e às professoras que me inspiraram durante toda essa caminhada e que permitiram que eu expressasse o mais genuíno e singular em minhas ideias. Agradeço aos educadores e educadoras do Projeto Integrar, que me mostraram que não há educação sem viés político e que não há política séria sem educação.

Resumo: O presente trabalho se situa entre os estudos que buscam compreender o avanço das novas instituições participativas que surgem no Brasil após a Constituição de 1988. Os exemplos mais citados dessas instituições são o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, sendo selecionado o segundo exemplo para análise neste trabalho. O foco da pesquisa foi apontar mudanças produzidas no desenho institucional do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis (CME) a partir da aprovação da Lei n. 10.773/2021 e seus efeitos sobre a participação social nas decisões do órgão. Os dados utilizados foram as leis municipais que envolvem a organização administrativa do CME e demais documentos legais, como o Regimento Interno. Após a seleção desses documentos, foi realizada uma análise documental que comparou os textos das leis relacionadas ao CME, apontando as regras presentes antes e depois da aprovação da Lei n. 10.773/2021. O resultado das análises aponta que a reorganização da estrutura institucional, após a aprovação da lei, carrega elementos muito danosos para o potencial da participação social nas decisões do conselho, além de sujeitar a aprovação de suas decisões ao poder executivo municipal.

Palavras-chave: Desenho Institucional; Democracia; Participação Política; Conselhos Gestores de Políticas Públicas; Florianópolis.

Abstract: This work is among the studies that seek to understand the advance of the new participatory institutions that appear in Brazil after the 1988 Constitution. The most cited examples of these institutions are the Participatory Budget (OP) and the Management Councils of Public Policies (CGPP), the second example was selected for analysis in this work. The focus of this research is to point out the changes produced in the institutional design of the Municipal Council of Education of Florianópolis (CME) from the approval of the Law n. 10.773/2021, and its effects on the social participation in the council's decisions. The data used were the municipal laws that are related to the administrative organization of the CME and other legal documents, such as the Internal Regulations. After the selection of these documents, a documental analysis was made in order to compare the texts of the laws related to the CME, pointing out the rules presented before and after the approval of the Law n. 10,773/2021. The results of the analyzes indicate that the reorganization of the institutional structure, after the approval of the law, carries elements that are very harmful to the potential of social participation in the decisions of the council, in addition to submit the approval of its decisions to the municipal executive power.

Key words: Institutional Design; Democracy; Political Participation; Public Policy Management Councils; Florianopolis.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Alterações no art. 3º da Lei n. 7.503	29
Quadro 2: Alterações no art. 4º da Lei n. 7.503	31
Quadro 3: Alterações no art. 4º da Lei n. 7.503	34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGPP	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
CME	Conselho Municipal de Educação de Florianópolis
CNE	Conselho Nacional de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OP	Orçamento Participativo
RI	Regimento Interno
SME	Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
2.1 Democracia na atualidade e a ênfase na participação política	15
2.2 Os Conselhos Gestores De Políticas Públicas: entre a ascensão e a diluição da participação social nas decisões políticas	22
2.3 Desenho Institucional: uma variável estruturante para o problema da participação	26
3 METODOLOGIA DE ANÁLISE E RESULTADOS ENCONTRADOS	31
3.1 Delineamento da pesquisa	31
3.3 Procedimento de coleta, tratamento e análise dos dados	31
3.4 Comparando estruturas institucionais: antes e depois da Lei n. 10.773/2021	32
4 CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS	45
ANEXO A -	49

1 INTRODUÇÃO

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) são um exemplo de novas instituições de participação e deliberação política. Fazem parte da reorganização política do Estado brasileiro, após a Constituição de 1988, visando garantir os direitos sociais proferidos no texto constitucional, bem como os princípios sob os quais serão construídas as políticas públicas. A presença dispersa de conselhos de saúde e educação, por exemplo, ao longo do território nacional, demarca uma característica bastante proeminente da participação social das gestões dessas políticas no país. Essa presença se dá, ao menos no caso dos CGPP, por um vínculo constitucional entre a oferta dessas políticas e o controle social dos recursos disponibilizados, garantindo a participação de usuários e atores do Estado no trabalho conjunto da gestão das políticas públicas.

Nas políticas de educação há um longo processo de tentativas por parte de atores do Estado de consolidar a oferta da educação escolar pública. Cada tentativa resguarda características e processos situados em períodos históricos distintos que traçam formas de conduzir a administração pública que vão se perpetuando ou se modificando com o passar do tempo. Para fazer um breve resgate desses momentos históricos em que a organização da oferta de educação escolar pública sofreu inflexões e transformações na organização de sua gestão, tais transformações têm como fonte de legitimidade a legislação sobre o tema. Ou seja, os períodos em que podem ser observadas mudanças na condução da gestão pública a respeito da educação e que tem os Conselhos de Educação como alvo dessas mudanças são (CURY, 2006):

- Em 2 de janeiro de 1891 - decreto n. 1232 G, criando o Conselho de Instrução Superior e aprovando o regulamento do referido Conselho;
- Em 1901, criou-se um Código de Ensino, que visava corrigir os erros e defeitos da lei anterior;
- Em 1923, a Lei n. 4.632, de 06 de janeiro, instituindo-se o Conselho Nacional de Instrução;
- Decreto n. 16.782, de 13 de janeiro de 1925, que altera o Conselho Superior de Ensino (1911) para o Conselho Nacional de Ensino;
- O Conselho Nacional de Educação é estabelecido pelo decreto n. 19.850 de 11 de abril de 1931 substituindo o Conselho Nacional de Ensino;
- A Constituição Federal de 1934, em seu § único do art. 152, constitucionalizou o Conselho Nacional de Educação.
- A Lei n. 4.024/61 substituiu o CNE pelo Conselho Federal de Educação (CFE);

É importante mencionar que, historicamente, os conselhos de educação podem ser encontrados desde o final do período imperial. O que se sabe é que tais colegiados ocupavam função executiva, fiscalizadora e de controle, fazendo cumprir as normas estabelecidas. Tais normas iam desde o recenseamento e atualização do número de crianças que deveriam frequentar a escola, até a aplicação de multas para famílias que descumprissem tais normas. Os conselhos de instrução e conselhos paroquiais eram a assimilação do controle da república sobre a educação local no interior do país, além de concentrar a influência de três grupos fundamentais para a sociedade na época: a família, a igreja e o Estado (WERLE, 2013).

A unificação da educação pública nacional em Sistemas de Ensino só se deu na primeira metade do século XX, a partir da Constituição de 1934. Com a Constituição de 1946 é prevista a construção de legislação que organizasse a educação no país, ao menos no nível básico, no entanto, devido a forte disputa entre interesses dominantes daquele período, tal lei só se concretiza no ano de 1961, culminando na primeira Lei de Diretrizes da Educação (Lei 4024/61). Após um longo período de ditadura militar, que perdura dos anos 1960 até metade da década de 1980, a Constituição de 1988 sagra, mais uma vez, as demandas sociais por uma educação pública de qualidade. Assim como em 1946, as políticas anunciadas na constituição de 1988 só são concretizadas com a nova LDB (9.394/96), após um longo processo de disputa entre forças sociais. Um destaque para o novo papel dos conselhos de educação, agora divididos entre os níveis federativos, é de que estes passam a ocupar um novo lugar na gestão da educação pública, tornando-se mecanismo de ampliação da participação social nas decisões sobre as políticas públicas nesta área (SOUZA; VASCONCELOS, 2006).

.Atualmente, cada sistema de ensino é composto por órgãos que dão o formato da administração pública, seja a nível municipal, estadual ou federal. Essa organização é fortemente marcada pelos vínculos constituídos entre o repasse de verbas aos sistemas de ensino e a respectiva organização e gestão destes sistemas. Tal vínculo, que impõe sanções e obrigatoriedade da política de conselhos em áreas específicas, faz dessas instituições alvo primário das investidas das forças do mercado sobre a gestão pública, e é na estrutura institucional desses órgãos que ataques significativos têm sido realizados com vistas à imposição de interesses individuais e corporativos à administração pública.

Um exemplo desses ataques pode ser observado na mudança realizada na organização administrativa do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis (CME), através da aprovação da Lei n. 10.773/2021. Essa lei foi proposta pelo Poder Executivo do município e aprovada em um total de 12 dias entre o envio do Projeto de Lei n. 18.170/2021 à Câmara Legislativa (12 de janeiro de 2021) e a publicação da Lei n. 10.773/2021 (em 25 de janeiro).

A composição atual do poder executivo tem como prefeito reeleito com mandato até 2024 Gean Loureiro, personagem marcado por escândalos de assédio sexual dentro de seu gabinete e manchetes nos jornais locais sobre parcerias público-privadas com entidades consideradas “laranjas”, ou seja, sem confiabilidade jurídica e econômica¹. Somado ao contexto local, no nível da administração federal passamos pelo mandato do atual presidente Jair Bolsonaro, que ostenta o menor investimento em ciência e educação desde os anos 2000, período ainda anterior aos governos do Partido dos Trabalhadores².

Tendo em vista essa profunda mudança na organização de um órgão público municipal tão fundamental como o CME, torna-se fundamental o aprofundamento da compreensão sobre as atribuições desse órgão e de seu papel na garantia do direito à educação pública no município de Florianópolis. Da mesma forma, a compreensão da fundamentação legal, ou seja, das leis que regem o funcionamento de órgãos como os CGPPs, é extremamente necessária, uma vez que é nas leis que essas instituições se estruturam e embasam sua atuação. Independentemente da temática que o Conselho representa, todos estão subordinados ao que a lei define. E é nesse campo das definições e representações que são travadas as maiores batalhas políticas da atualidade.

A partir dessa percepção, o presente trabalho se propõe a debater os reflexos das mudanças produzidas na organização do CME de Florianópolis após a aprovação da Lei n. 10.773/2021. Essas mudanças serão observadas tendo como ponto de partida a compreensão da dimensão institucional do órgão, ou seja, o conjunto de regras e procedimentos que estruturam a participação e a atuação política no e do órgão, ambas denominadas por Almeida (2009) de “desenho institucional”. Os resultados e a discussão apontam que a estrutura e as regras que organizam a participação política podem interferir no potencial democratizante dessas instituições. Nesse sentido, optou-se por uma metodologia qualitativa e de análise documental que fundamente a interpretação do texto da Lei n. 10.773/2021, permitindo apontar as mudanças que têm potencial efeito no arranjo da participação dos conselheiros dentro do CME. A comparação entre leis se fez necessária tendo em vista que o CME foi criado pela primeira vez em 1991 e sofreu contínuas alterações em sua estrutura por meio de novas leis, além de que o conteúdo da Lei n. 10.773/2021 se propõe a alterar o texto da lei predecessora, Lei n. 7.503/2007.

¹ Para mais informações, acessar matéria:

<http://afranio.org.br/2019/11/gean-entregou-gestao-de-5-creches-para-os-investigada-por-corrupcao/>

² Para mais informações, acessar matéria:

<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/02/13/orcamentos-para-investir-em-educacao-e-ciencia-voltam-a-niveis-dos-anos-2000.htm>

Partindo, então, da constatação de que as mudanças produzidas têm profunda relação com as possibilidades de participação dentro do órgão, pretende-se, neste estudo, compreender os efeitos da Lei n. 10.773/2021 sobre o desenho institucional do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis-SC (CME). Para chegar a tal objetivo, serão realizados esforços no sentido de:

1. Identificar quais as mudanças produzidas na Lei n. 7.503/2007 que organiza o CME de Florianópolis a partir da aprovação da Lei n. 10.773/2021;
2. Inferir sobre os possíveis efeitos no potencial da participação social dentro do CME após a aprovação da Lei n. 10.773/2021 e a alteração do desenho institucional do órgão.

No tópico a seguir, são sistematizadas as leituras e as teorias que embasam a análise e a construção teórica de hipóteses da pesquisa. No terceiro tópico, é apresentada a metodologia escolhida para organizar a análise dos dados coletados, bem como os resultados encontrados durante a análise. Por fim, no quarto tópico, são construídas considerações finais a respeito dos resultados encontrados e algumas contribuições para estudos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Democracia na atualidade e a ênfase na participação política

Vivemos em um momento histórico, sobretudo no Brasil, em que, mesmo com a derrocada da política de *welfare state*, ainda temos o Estado como a principal instituição provedora de políticas sociais e de políticas públicas. Isso significa dizer que o Estado ainda se apresenta como uma instituição robusta e que comporta muitas das atividades essenciais para os cidadãos, tanto no sentido de lidar com os efeitos das desigualdades socialmente existentes quanto de regular contratos e a aplicação da lei em todo o território nacional.

Nesse sentido, qualquer análise que se preocupe em estudar aspectos relacionados ao Estado, como estrutura, funcionamento etc., deverá trilhar, em algum momento, sua interpretação pelas vias da institucionalidade. Da mesma forma, ao tratarmos de Democracia e Participação Política, falaremos de seus efeitos na estrutura institucional, entendendo esta como expressão das práticas políticas formuladas e consolidadas dentro do Estado, ao longo da história.

Emprestem-se aqui algumas concepções sociológicas a respeito do Estado, no sentido de ampliar a discussão sobre a institucionalidade e sua relação com a legitimidade do Estado contemporâneo. Ao final do século XIX, Max Weber já traçava a seguinte interpretação:

Em nossa época, entretanto, devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território — a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado — reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física (WEBER, 2011, p. 45).

A exclusividade do uso da força física dá ao Estado poder distinto do concedido aos cidadãos, por exemplo, o poder de punir e encarcerar, ou o poder de censurar. Essa distribuição desigual de poder afeta a formatação da ação política, de modo que: “por política entenderemos, conseqüentemente, o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado” (WEBER, 2011, p. 45). Para Weber, o uso restrito da força física, ou da violência, é um elemento comum a todos os agrupamentos políticos da história. O que distingue o Estado moderno dos demais agrupamentos políticos reside no princípio que legitima sua dominação sob a população de determinado território, ou seja, o que legitima o uso exclusivo da força e da violência física por parte do Estado. Por legitimidade, o autor se refere a algo que transcende a legalidade jurídica, que se relaciona ao depósito de autoridade em outrem e que, por motivos diversos, justificaria ações e posturas adotadas pelas lideranças políticas.

Segundo Weber, são três os fundamentos “ideais” dessa legitimidade usufruída pelo Estado e, portanto, por seus agentes, ao longo da história: a legitimidade fundada na “tradição”, no “carisma” e na “legalidade”. Em síntese, a legitimidade fundada no poder da “tradição” associa-se ao modelo familiar patriarcal e de relação direta com a propriedade privada. Já a legitimidade fundada no carisma engloba a fé creditada em modelos heroicos e de qualidades individuais heroicas e excepcionais. Por fim, a legitimidade fundada na legalidade se traduz na crença na lei e na razão das regras “racionalmente estabelecidas” (WEBER, 2011). É possível destacar, com base na classificação tipológica proposta por Weber, uma relação de predominância nos dias atuais da legitimidade que se funda na legalidade, ou seja, nas regras coletivas e nas leis. Não é o mesmo que dizer que a tradição e o carisma de líderes políticos não exerce mais efeito sobre a opinião pública ou mesmo a população geral. Muito pelo contrário, significa pensar sobre como o Estado traduz em ação política a pluralidade de fundamentos da legitimidade que habitam o social, como é o caso da sociedade brasileira.

A “legalidade” pode ser traduzida, esdruxulamente, como aquilo que está “de acordo com as leis”, o que hoje expressa boa parte das atividades do cotidiano de um cidadão qualquer. Temos regras que regulam o trânsito, a produção de alimentos, desde a infância até a morte. Em certo sentido, quase nada passa despercebido aos olhos do Estado, e essa presença tão marcante reflete diretamente sobre a forma como os governos se organizam e como será o jogo político da disputa por poder. As regras do jogo político, quando se fala em “legalidade”, são tanto aquelas que organizam a disputa eleitoral quanto aquelas que regem a administração pública, ou seja, a gestão de recursos públicos e a criação de regras coletivas. Assim como no jogo político da disputa eleitoral, há, também, no interior do Estado, uma distribuição hierárquica das atribuições e atividades que se mantêm constantemente imersas na disputa por poder político. A distribuição de cargos administrativos e a própria composição de órgãos da administração pública formam um contingente complexo de esferas em que o poder estatal se ramifica e se distribui, possibilitando uma regência federalista de recursos e políticas.

Ao pensarmos a organização institucional do Estado, um dos primeiros aspectos que surgem na mente é o da “burocracia”. Tal conceito, já bastante debatido, ganha conotações negativas no vocabulário popular, indicando a lentidão e a excessiva quantidade de procedimentos e trâmites exigidos para acesso a políticas públicas, por exemplo. Trata-se de uma interpretação bastante familiar aos brasileiros que, porém, mais encobre do que explica o real funcionamento da administração pública, ou seja, falar da organização administrativa do

Estado atualmente, falar das regras que regulam e moderam as ações dos governos eleitos e, em algum sentido, dos procedimentos envolvidos nestes processos.

A passagem para o modelo de governo democrático, que marca a política da modernidade, traz consigo novos e importantes desafios para a formação dos governos e para a própria legitimidade política. Por um lado, é marcada pela extensão do sufrágio a grupos antes excluídos da escolha de lideranças e das decisões políticas. Por outro lado, é atravessada pelas mesmas contradições e desigualdades presentes no meio social, revelando limitações fundamentais à legitimidade política dos governos eleitos. A partir de autores contemporâneos, é possível destacar ao menos dois modos ideais de controle social nas democracias: uma mais estritamente ligada ao processo eleitoral e à punição dos líderes por meio da não reeleição (SCHUMPETER, 2017); outra mais abrangente e que abarca processos outros como forma de controle, como a participação direta e a deliberação pública, por exemplo (HABERMAS, 1995; PATEMAN, 1992).

Começando por uma das definições de Democracia mais debatidas na modernidade, faremos um breve resgate das ideias de Joseph Schumpeter. Segundo o autor: “o método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo.” (SCHUMPETER, 2017, p. 366). Schumpeter constrói essa definição mirando uma crítica ao que se convencionava chamar de teoria clássica da democracia, trazendo o debate para a modernidade e suas demandas específicas. A conclusão proposta pelo autor, expressa no axioma apresentado anteriormente, indica uma metamorfose no sentido dado à democracia. O que antes demandava um maior nível de participação direta, que viabilizasse a expressão máxima da “vontade do povo”, torna-se, através da concepção de Schumpeter, um sistema de escolha de lideranças que representam os “mais aptos” a tomar decisões políticas e que devem refletir em todo um grupo de pessoas. Tal mudança parece ser uma condição necessária para o desenvolvimento da discussão sobre o regime democrático da modernidade, dada a complexidade das condições de vida às quais estamos sujeitos, bem como a limitação pragmática dada das diferenças subjetivas entre o conjunto de cidadãos comuns. A interpretação fornecida por Schumpeter tem grande influência nas teorias democráticas posteriores, sendo associada aos modelos teóricos de “democracia representativa”, abrindo caminho para a atualização da análise sobre os fenômenos políticos nas democracias da modernidade.

O ponto de inflexão na interpretação fornecida por Schumpeter aparece quando, ao desenrolar dos eventos políticos contemporâneos, manifesta-se o esgotamento da

legitimidade política dos modelos representativos (podendo ser observado através das manifestações e atos de rua, por exemplo), juntamente a uma crescente demanda por participação direta para a maior parte possível da população, seja nas decisões políticas, seja na fiscalização da gestão dos recursos públicos. Nesse sentido, Lüchmann (2012) aponta para os modelos teórico-analíticos da “democracia participativa”, da “democracia deliberacionista” e da “democracia associativa” como perspectivas proeminentes na busca por avançar a interpretação sobre nova guinada da participação direta da população nas decisões do Estado e os efeitos que essa reformulação da participação produz sobre a estrutura institucional da administração pública.

As críticas projetadas ao modelo representativo se localizam, em grande parte, no fato de que a participação, estando restrita à escolha de lideranças políticas, produziria distanciamento entre as decisões políticas do Estado e a população geral. Tal distanciamento poderia significar o enfraquecimento das democracias, na medida em que o Estado age como se o voto fosse um cheque em branco e ignora elementos fundamentais como o da *accountability*³. Em contraponto ao modelo representativo, o modelo de “democracia participativa” compreende a participação política como um fenômeno cotidiano, “ênfatisa o caráter de autodeterminação dos cidadãos na condução da coisa pública, por um lado, e a dimensão pedagógica e transformadora da participação política, por outro (LÜCHMANN, 2012, p. 60).

Um dos exemplos ligado ao modelo participativo encontra-se nos estudos de Carole Pateman. Em seu trabalho intitulado “Participação e Teoria Democrática” (1992), Pateman fala da necessidade de “transbordamento da democracia”, a partir dos anos 1960, não sendo possível mais sua relação estrita com o modelo representativo. Ao longo de seu trabalho, a autora se dedica a compreender “qual o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável” (PATEMAN, 1992, p. 9). A autora aposta na posituação da participação, resgatando elementos da “teoria clássica”, em que a participação da vida pública é fundamental para o desenvolvimento das virtudes no homem. Pateman reafirma os efeitos formativos que a participação direta na política desempenharia nos cidadãos, não se restringindo à escolha de representantes, mas ampliando a participação na organização de diversas áreas da vida em sociedade (educação, trabalho, entre outros). Tais atividades seriam fundamentais para criar uma intersecção entre a vida pública e a vida privada, dando

³ O termo pode ser compreendido como o conjunto de regras e mecanismos de controle social da gestão pública.

condições para a concretização de uma “vontade do povo”, mesmo que provisória e em constante transformação.

Assim como o modelo participativo, o modelo teórico da “democracia deliberativa” tem como foco as discussões sobre o aprofundamento da democracia. Podemos compreender o aprofundamento partindo da crítica desses ao modelo representativo, o que não significa que estas o rechaçam, nem o ignorem. Ainda segundo LÜCHMANN “Os democratas deliberativos entendem, de maneira geral, que a democracia repousa no ideal de justificação do exercício do poder político por meio da discussão pública entre indivíduos livres e em condições iguais de participação” (LUCHAMNN, 2012, p.71). A legitimidade não se assenta aqui na simples ação de participar, ela demanda dos procedimentos e de critérios ideais para o atingimento de uma “escolha racional”. Como foi apontado através da crítica ao trabalho de Schumpeter, o esgotamento da legitimidade para governar implica a substituição das velhas respostas por novas respostas.

Tal compreensão pode ser observada através do trabalho de Jürgen Habermas. Para o autor, um dos principais pensadores desta perspectiva, o ponto de partida é similar ao de Pateman, porém o foco de Habermas é na institucionalização dos processos deliberativos. O autor começa por constatar a insuficiência do modelo representativo como forma de participação exclusiva na modernidade. Em sua obra “Três modelos normativos de Democracia” (1995), o autor afirma que a insuficiência ou o esgotamento desses modelos são perigosos, na medida em que causam o afastamento entre população e Estado e, além disso, produzem problemas de legitimidade para os governos ao não corresponderem a determinadas expectativas sociais. Em sua obra, parte da análise do arranjo político norte-americano, Habermas opõe liberalismo e republicanismo como duas faces de uma mesma moeda, a do “estreitamento ético do discurso político” (HABERMAS, p. 4, 1995).

Em contraponto às propostas de “estreitamento”, Habermas recorre à pluralidade social e à tomada de decisão pautada na deliberação pública. Tal “estreitamento” pode ser observado, por exemplo, na dicotomização da política brasileira, operando com binômios ainda da década de 1980. Se olharmos de perto (nem precisa ser de muito perto), boa parte dos partidos existentes no país votam de forma semelhante em projetos de lei para políticas como saúde, educação ou assistência social. No entanto, discursivamente, colocam-se como os defensores do bem contra o mal, encenando um brilhante maniqueísmo eleitoral. Se pensarmos a proposta de Habermas a partir dessa crítica à política nacional, é possível compreender melhor a ideia de estreitamento. Ao limitar os debates políticos aos palanques e discursos públicos que ocorrem em período eleitoral, ou mesmo usando exclusivamente a

opinião “midiática” como fonte para arguição, restringe-se a possibilidade de expor o contraditório entre os discursos em disputa. A preocupação de Habermas era a de que a legitimidade se fundasse através da institucionalização de processos deliberativos, em arenas e espaços públicos de debate e que, para além de seus efeitos nos indivíduos, repercutisse, também, na qualidade das políticas construídas e na postura dos governos eleitos. Tal ruptura poderia ser expressa, na política brasileira, a superação da leitura que vê a política do bem contra o mal e a travessia para uma política com contexto e representatividade.

A participação das associações políticas é outro paradigma bastante debatido a partir da crítica ao modelo de “democracia representativa”, assumindo papel central nos modelos teóricos da “democracia associativa”. Citando, novamente, os trabalhos de Lüchmann: “se para a democracia participativa as associações contribuem para a participação direta dos indivíduos, nutrindo e irrigando a cidadania, nesse modelo elas tornam-se os agentes por excelência, ao lado de governos e partidos, de atuação política” (LÜCHMANN, 2012, p. 67). A posição de centralidade das associações sobre a participação política pode ser vista como resultado da complexificação das relações e das identidades sociais, que já não seriam mais contempladas pelas instituições formalmente reconhecidas como representantes da vontade política do povo. Além disso, no Brasil, muitas políticas sociais são construídas dentro de recortes regionais, étnico-raciais e econômicos, o que torna a participação por meio da associação política um fato consumado e quase irreversível a qualquer governo.

Em linhas gerais, há uma distinção entre os níveis em que essas associações operam, sendo classificadas como associações primárias (relações familiares), associações secundárias (clubes, grupos de atividade cultural ou política que atuam a nível local) e associações terciárias (grandes empresas, sindicatos, entre outros). Cada um desses níveis de associação reserva diferença no caráter da participação de seus membros que, em termos de análise teórica, implica no surgimento de múltiplas linhas de interpretação sobre as motivações e os efeitos dessas associações sobre as ações do Estado. O destaque trazido por Lüchmann, para este modelo teórico, é que:

[...] o foco na participação direta das associações no exercício de funções deliberativas e de administração e provisão de serviços públicos almeja garantir uma maior eficácia e *accountability* na formulação e no gerenciamento da coisa pública, realizando, portanto, o avanço democrático pautado na cooperação, na igualdade política e na equidade distributiva (LÜCHMANN, 2012, p. 70).

Uma reflexão importante a se fazer na atualidade da política nacional é se as novas práticas de partilha de poder e ampliação da participação política produziram, de fato, maior eficiência, transparência e o aprofundamento da democracia. A análise do Estado brasileiro

tem muito a ganhar com a apropriação das ideias desenvolvidas nestas teorias democráticas apresentadas anteriormente, bem como em tantas outras que não couberam neste estudo. Em termos históricos, a participação direta da população brasileira é instituída a partir da promulgação da Constituição Federal no ano de 1988. Aqui, o termo “democrático” serve para demarcar a abertura da gestão do Estado para a interferência popular e a transparência dessas ações, para que possam ser questionadas e denunciadas, se necessário for. No trecho do texto constitucional que trata da educação pública (arts. 205, 206, 208, 212 e 214), por exemplo, coloca-se a participação social como algo central para o desenvolvimento da política no território nacional e que, mais tarde, vai consolidar-se através do texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e na consolidação dos conselhos infranacionais e nacional de educação. As disputas entre atores públicos e privados, travadas no interior destes conselhos, traz à tona a urgência de se projetar um olhar mais atento para essas atividades, entendendo-as como parte crucial na compreensão dos avanços e limites das práticas em vigor no cotidiano da vida política nacional.

Nesse contexto, há a necessidade de uma análise dos processos de participação que, além de dar condições para a superação das limitações apontadas no modelo representativo, permite, também, a correlação de fatores que têm potencial efeito sobre a organização do Estado e na tomada de decisões políticas sobre temas públicos, ampliando ou diminuindo o nível de interferência da sociedade civil. Nesse sentido, a ampliação da participação social, que se consolidou através dos novos “espaços públicos institucionais”, assimila o aprofundamento democrático no Brasil através da presença marcante dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) e do Orçamento Participativo (OP) (LÜCHMANN, 2002).

Além disso, as novas instituições participativas estabelecem seus próprios conflitos e disputas internas, em um movimento que reflete o avanço de interesses corporativos sobre o Estado brasileiro. Por se estabelecerem como parte indispensável da organização administrativa do Estado, instituições como os CGPP são vistas, também, como porta de entrada para uma posição institucional de influência na tomada de decisão política. Os pressupostos fundantes desses conselhos são a transparência e a ampliação da participação pública nas decisões sobre os rumos das políticas sociais. No entanto, tais instituições têm se tornado alvo de disputas que visam o controle e o assoreamento da participação social no Estado, em um movimento cercado de contradições.

2.2 Os Conselhos Gestores De Políticas Públicas: entre a ascensão e a diluição da participação social nas decisões políticas

Para compreendermos a importância dos CGPPs temos que ter em mente o processo histórico pelo qual estas instituições evoluem e qual seu atual estágio de concepção. No caso dos Conselhos de Educação, em qualquer nível da federação, “um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania” (CURY, 2006, p. 41).

As atividades que serão desenvolvidas no interior do órgão terão como base, portanto, o princípio da garantia do direito à educação escolar. Uma das formas de os Conselhos agirem em prol da garantia desse direito é desempenhando sua função normativa, ou seja, da aplicação das leis e das regras em prol do desenvolvimento de uma educação de qualidade. Segundo Cury (2006, p.42) “nesse sentido, a função de conselheiro implica o ser um intelectual da legislação da educação escolar para, em sua aplicação ponderada, garantir um direito da cidadania”. O autor segue dizendo que:

A função normativa é uma função derivada do e pelo poder legislativo em harmonia e cooperação com os outros poderes. Trata-se, pois, de uma função pública, emanada do poder público, acessória à própria lei, para o desempenho de um interesse coletivo próprio da cidadania. Função que é direta no resguardo da substância do direito à educação e indireta porque não tem fundamento em si própria (CURY, 2006, p. 43).

Sendo o Conselho Municipal de Educação um órgão da público, da administração do Estado, tem como base de sua fundamentação um conjunto de legislação própria que, a partir de sua constituição, prescindem de posterior regulamentação, pois:

Em virtude do caráter genérico das leis a fim de que elas possam conter regras gerais e assim abarcar as relações que sobre elas incidem, cabe aos regulamentos descer ao detalhe e às prescrições práticas a fim de equalizá-las sem ofendê-las em seus dispositivos (CURY, 2006, 47).

A promoção da participação social como papel fundamental dos conselhos enquanto gestores de políticas públicas é, também, um dos princípios instituídos através da constituição de 1988. Esse é um dos aspectos que engloba a construção de legitimidade para as ações do órgão:

Da leitura da lei de criação do Conselho, Lei n. 9.131/95, salta à vista, o art.1 pelo qual o Conselho é um órgão que, além de colaborar com o Ministério por meio das funções assinaladas, deve assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

O caminho do Conselho, portanto, deve articular à sua legalidade a busca de uma legitimidade. **Por isso esse caminho há de ser** trilhado com, pelo menos, três veios a fim de produzir normas que não possam ir além da lei: o do direito, o do estudo dos problemas educacionais e o da relação entre ambos (CURY, 2006, p. 54).

O espaço legitimamente instituído aos entes federados na administração pública, dentro da estrutura dos conselhos municipais de educação, permite a ordenação de normas e regimentos que tem como ponto de atenção o contexto local do qual fazem parte. Ou seja, o ajustamento do direito cidadão às demandas por educação local e suas características. O que segundo o autor pode ser interpretado como o momento da “equidade”:

A equidade não é uma correção no sentido punitivo ou fiscalizatório, mas de uma aprendizagem que, com o estudo e com a experiência já vivida por outros, propicie um amadurecimento das normas para a melhor qualidade da educação escolar (p. 55)

A instituição dos CGPPs enquanto modelo de gestão pública se dá em uma era de promessas democráticas, o que nos leva a elaborar questões do tipo: será que essas promessas ou ideias se fazem cumprir na prática da atuação desses órgãos? Além disso, os regimentos infraestruturais de instituições como os conselhos de educação são eficientes no asseguramento da autonomia legislativa que estes possuem com base na Lei?

A ampliação da participação social na decisão das políticas públicas por meio das novas instituições participativas é um dos elementos que altera a forma de governar o país. Em seu trabalho "Os sentidos e desafios da participação", Lígia Lückmann fala sobre a generalização das instituições participativas no Brasil, a partir da Constituição de 1988, apontando o Orçamento Participativo (OP) e os CGPP como principais exemplos dessas “novas instituições”. Nesse novo formato, iniciado após a abertura democrática do Estado, coexistem os modelos de representação e participação política, apostando no rompimento do antagonismo político entre Estado e sociedade civil como nova forma de governar (LÜCHMANN, 2006).

O debate sobre os CGPP não é novo, assim como não é recente o surgimento dos conselhos como modelo de gestão das políticas públicas no Brasil. Na pesquisa “Balanço dos Estudos sobre os Conselhos de Políticas Públicas na última década”, foi elaborado um denso levantamento bibliográfico que, contendo metodologia própria, faz uma síntese da produção científica sobre o tema, no Brasil, entre os anos de 2000 e 2011. Alguns dados ganham destaque aqui, como o fato de as ciências sociais serem a área de conhecimento que corresponde a 53% das produções sobre conselhos gestores no período observado na

pesquisa. Além disso, a segunda área de política mais abordada – entre monografias, dissertações e teses – foi a área da educação, com 14,7%, ficando atrás apenas da área da saúde, que comportou 34,6% do total das publicações no mesmo período (ALMEIDA, CAYRES, TATAGIBA, 2015).

Talvez seja precipitado associar o surgimento dos CGPPs diretamente ao texto constitucional, pois os conselhos passam a existir a partir de legislação específica que organiza a oferta de políticas públicas nas mais diversas áreas. Na educação, por exemplo, os conselhos instituíram-se com a promulgação da Lei n. 9.131/1995, que cria o Conselho Nacional de Educação (CNE) e sistematiza a expansão dos conselhos de educação à nível infranacional. As políticas de saúde são, sem dúvida, uma das mais consolidadas, quando falamos das políticas públicas nacionais. No entanto, dados de um estudo feito em 2001 pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), chamado Pesquisa de Informações Básicas Municipais, revelam que, naquele ano, “mais de 90% dos municípios brasileiros registravam a presença de conselhos nas áreas da saúde, assistência⁴ e criança e adolescente⁵” (IBGE, 2001 apud TATAGIBA; ALMEIDA, 2012, p. 69).

A presença marcante de CGPPs poderia representar a consolidação dessa política como forma institucional de inclusão da participação social nas decisões do Estado. No entanto, após décadas de expansão, presencia-se o esgotamento do potencial de planificação das forças políticas que residiam neste modelo. Almeida e Tatagiba (2012) apontam que tal esgotamento pode ser percebido, por exemplo, na dificuldade em fazer escoar as disputas travadas no seu interior para fora dos conselhos. Constata-se que a simples presença de instituições participativas, como é o caso dos CGPPs, não expressa um aprofundamento automático da democracia, tornando-se necessário, por consequência, analisar caso a caso para apreender o resultado concreto das experiências participativas no Brasil.

Tal esgotamento pode ser interpretado através do que Dagnino (2004) chamou de “confluência perversa” entre projetos políticos antagônicos operando dentro do Estado brasileiro. Segundo a autora, coexistem dois projetos políticos distintos, resultantes do desdobramento e da pluralização política da “unidade” social, fundada no combate ao governo ditatorial que antecede a redemocratização do Brasil. Um dos projetos políticos aponta para o alargamento e aprofundamento da democracia, no crescimento exponencial da participação da sociedade civil na tomada de decisão e no controle das ações do Estado e, ainda, na garantia de um conjunto mínimo de direitos sociais. O outro projeto almeja alcançar

⁴ Conselho de Assistência Social.

⁵ Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

o enxugamento das tarefas do Estado, principalmente no que toca às políticas sociais. Nas palavras da autora: “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 142). Mais do que reivindicar a participação social ativa como fundante de sua proposta, os projetos políticos em disputa buscam converter o volume de participação em legitimidade política, o que nos leva a binômios atrofiados como: maioria ou minoria, direita ou esquerda e capitalismo ou comunismo.

Legalidade e legitimidade são elementos distintos, porém intrínsecos ao processo de participação política. Tão íntima é a relação entre essas duas dimensões que uma decisão tomada dentro das vias da legalidade pode tornar-se ilegítima a depender dos interesses que esta vier a contradizer e do nível de conciliação exigido entre interesses em disputa. Interesses que se formam, também, dentro de culturas e práticas políticas distintas e que têm sofrido um processo de transformação a partir da disputa travada no interior do Estado. Segundo Dagnino (2004), tal disputa opera um deslocamento no sentido de três noções fundamentais no vocabulário político: a noção de Sociedade Civil, de Participação e de Cidadania. Esses deslocamentos são reflexos da junção entre a globalização do projeto neoliberal e as estratégias desenvolvidas por seus defensores na política interna brasileira. Tal junção, também caracterizada como perversa por Dagnino, é representada pela adoção de um vocabulário “comum” ou universal e uma assimilação das práticas institucionalizadas, o que obscureceria as diferenças e contradições entre os projetos políticos em disputa.

O destaque que a autora faz a respeito dessa mudança de sentido em curso na cultura política nacional aponta para uma “onguização” da sociedade civil, em que, ao mesmo tempo em que se intensifica o processo de distanciamento entre Estado e movimentos sociais, há, em contrapartida, um movimento crescente de delegação da oferta de serviços públicos a organizações filantrópicas e do terceiro setor. A noção de “participação” sofre, também, uma profunda inflexão em seu sentido, migrante de uma noção mais coletiva e socializante para o “terreno privado da moral” (DAGNINO, 2004, p. 152), em que pese o papel da “solidariedade” como elemento individualizante e despolitizador das decisões políticas. Por fim, o cenário mais dramático para o conjunto de transformações em curso é expresso, segundo a autora, nas mudanças ocorridas no sentido da noção de Cidadania. Novamente, é possível notar uma individualização da noção de cidadania e uma tendência a atrelar a concretização da cidadania através do mercado através do binômio produção e consumo. A mercadologização da cidadania enfraquece o sentido que vinha sendo construído desde a

redemocratização do país em 1988, vindo de encontro a uma postura omissa e negligente do Estado frente às demandas sociais.

Na medida em que é possível visualizar e distinguir os projetos políticos em disputa, amplia-se a compreensão sobre a política dentro do Estado e a sua relação com a sociedade civil. A pluralidade representada no interior da estrutura do Estado merece tanta atenção quanto o volume de partidos que compõem o modelo eleitoral brasileiro, fundamentalmente por tratar-se de um espaço de criação de políticas e do sentido social dessas políticas. O que se denomina “projeto neoliberal”, que é a aposta no enxugamento das atribuições do Estado, encontra na política nacional uma barreira para a implementação de sua política de redução de custos. Tal barreira é representada pelo conjunto de instituições participativas, fundadas na participação e no controle social, o que produz um efeito autóctone, inclusive, para as estratégias neoliberais dentro do território brasileiro (DAGNINO, 2004).

Tais mudanças indicam que há uma complexidade intrínseca à análise da participação política no Brasil, apontando para o fato de que “a participação deixou de ser tratada em termos de ‘ter’ ou ‘não ter’ e em que quantidade, para ser tratada em termos de qualidade do seu processo, isto é, ‘o que a faz melhor ou pior’” (VAZ, 2011, p. 92). É possível afirmar que o sucesso ou insucesso, ou seja, a qualidade da participação presente nos CGPPs, é diretamente afetada pelas regras sob as quais a tomada de decisão dentro deste órgão está organizada. Nesse sentido, uma nova agenda de pesquisa tem explicitado uma preocupação com os processos que podem condicionar a efetividade dessas novas instituições, tanto no seu funcionamento quanto em sua consolidação (VAZ, 2011). E é na estrutura do desenho institucional que parte dessas pesquisas tem focado sua busca por explicações para o atual contexto da participação política no Brasil.

2.3 Desenho Institucional: uma variável estruturante para o problema da participação

Para iniciar a discussão sobre o papel do desenho institucional na organização da participação política, é importante considerar algumas definições sobre o termo. No trabalho “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”, de Leonardo Avritzer (2008), comparam-se três “desenhos institucionais” (Orçamento Participativo, Conselhos de Políticas Públicas e Planos Diretores), em quatro capitais diferentes (Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador). O autor procura compreender qual dos “desenhos” seria mais efetivo em democratizar as decisões políticas dentro do Estado (AVRITZER, 2008).

Por “democratizar”, podemos entender a ampliação dos atores envolvidos na tomada de decisão sobre temas como as políticas públicas. Ao comparar OP e CGPP, o autor indica que cada experiência produziria um desenho institucional distinto, em que os CGPP operariam como uma instituição de “partilha de poder” e com “representação mista” (AVRITZER, 2008, p. 44), em oposição à forma mais aberta ou “de baixo para cima”, presente no OP. Os OP seriam “abertos” no sentido de que seu funcionamento independe da presença da sociedade civil. Outro elemento importante para a distinção entre as duas experiências participativas é a presença de sanções administrativas instauradas no momento da criação dos CGPP. Diferentemente dos OP, a existência dos CGPP, principalmente no que diz respeito às políticas de saúde e educação, tem relação direta com a liberação de recursos para estas políticas, tornando indispensável a participação social na formulação e no controle das políticas.

Ao apresentar o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, o autor aprofunda a caracterização do que seria o arranjo de “partilha de poder” implicado no desenho institucional deste Conselho. Criado em 1989, o Conselho possuía caráter normativo e deliberativo, que lhe assegurava papel decisório na aprovação do Plano Municipal de Saúde. Com as trocas de governo, após a saída de Luiza Erundina do PT em 1993, o Conselho começa a ser pressionado pelo poder executivo, que tinha a expectativa de tentar privatizar serviços. Tais tentativas se deram, em parte, pela pressão da administração municipal na composição da representação no Conselho, atrelado à organização do setor privado em instituições representativas. Em resposta a isso, os conselheiros reelaboram o estatuto, aprimorando a definição de “representação da sociedade civil”, criando critérios como período de “existência mínima” (12 meses anteriores, a partir da data do decreto), que barrava diretamente as associações e conglomerados médicos recém-criados na expectativa de compor o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo (AVRITZER, 2008, p. 55).

Segundo o autor, “os desenhos de partilha se diferenciam dos desenhos de participação ‘de baixo para cima’ devido a sua maior independência do sistema político” (AVRITZER, 2008, p. 55). No entanto, o autor indica, também, que o exemplo do município de São Paulo é um caso em que há uma forte organização da sociedade civil. Ou seja, a representação no Conselho de Saúde em São Paulo, por parte da sociedade civil organizada (usuários, servidores, entre outros), faz pressão à decisão do Estado, a ponto de revertê-la e impor barreiras ao movimento de privatização dos serviços públicos.

É possível apontar, a partir do exemplo trazido pelo trabalho de Avritzer (2008), que a reformulação do estatuto foi uma ação crucial para a resistência política dos conselheiros no

município de São Paulo. O estatuto, enquanto instrumento legal de normalização das atividades do Conselho, é um dos elementos abarcados pelos estudos que se preocupam com o “desenho institucional” e seus efeitos sobre a participação política nos CGPPs. De maneira sintética, o desenho institucional abarca exclusivamente as regras e os procedimentos adotados para a organização da prática política, oferecendo indicativos de sua democratização:

O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões. Tais estudos têm destacado regras levantadas a partir de documentos específicos que regulam o funcionamento dessas instituições. São eles: as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e seus Regimentos Internos (RIs). (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 127).

Assim como em qualquer esporte de competição, na política, as regras do jogo importam muito. Um Regimento Interno que, a princípio, pode parecer apenas uma mera formalidade, resguarda em seus artigos e parágrafos os pontos limítrofes da atuação dos conselheiros, bem como do conselho em si. Da mesma forma, as leis que organizam o funcionamento de órgãos como estes comportam toda a sorte de atribuições, direitos e deveres com os quais serão criadas e operacionalizadas as políticas públicas.

No estudo produzido por ALMEIDA (2009), intitulado “Os Conselhos Municipais e sua estrutura normativa e institucional”, são apresentadas variáveis de “fracasso ou sucesso das experiências conselhistas” através da observação do “desenho institucional” presente nas normas que criam e organizam o funcionamento dos CGPPs observados no estudo. Ao fazer um breve histórico sobre o surgimento dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e dos Direitos das Crianças e Adolescentes (no total de 85 conselhos), a autora encontrou, através das leis de criação desses órgãos, uma maior incidência da criação dos conselhos a partir da segunda metade da década de 1990. Segundo ela, este seria um efeito da criação de leis a nível federal, que vinham de encontro a necessidade de organizar a garantia do acesso aos direitos proclamados na constituição 1988.

A autora enfatiza em sua obra que sua intenção não é avaliar a atuação dos agentes políticos, mas sim, exclusivamente, o conjunto de regras e a estrutura que forma o “desenho institucional”, partindo do pressuposto de que estes são fundamentalmente relevantes para a eficácia democrática. Os estudos apresentados pela autora indicam que a variável do “desenho institucional” inclui elementos como: o mandato dos representantes, a composição das vagas, os critérios de participação, os procedimentos de tomada de decisão e a estrutura administrativa (ALMEIDA, 2009).

A questão da composição dos conselhos, no que tange à quantidade de membros e à divisão das cadeiras de representação, resguarda fenômeno comum a uma parcela dos conselhos observados, que é o de seguir uma divisão de cadeiras de forma paritária, ou seja, uma distribuição que busca equalizar a presença de usuários, governo e sociedade civil organizada com direito a voto. A autora afirma, também, que o número de membros por conselho varia bastante em todo o país, sendo possível encontrar conselhos com números entre 10 e 50 membros (ALMEIDA, 2009).

Observar a presença de mesas diretoras, secretarias executivas, ou mesmo conferências municipais oferece indicativos que, segundo Almeida: são “um bom indício da institucionalização de procedimentos, haja vista o papel destas estruturas na organização dos trabalhos e deliberações” (ALMEIDA, 2009, p. 60). Junto disso, “a forma de escolha do presidente importa para aferirmos o grau de democratização das relações no interior destas instituições” (ALMEIDA, 2009, p. 61).

Ao tratar das representações políticas dentro dos CGPPs, a autora afirma haver participação de atores coletivos e não individuais:

No caso dos conselhos de políticas no Brasil a existência de representação política é clara, já que os conselheiros são representantes de entidades ou de determinados segmentos da política pública.

A participação nos conselhos é restrita a um número específico de indivíduos e este número varia de uma cidade para outra. Isto ocorre porque, embora sejam previstos na Constituição e em leis federais específicas, a criação dos conselhos em cada cidade se dá a partir de Lei municipal que disciplina sua composição, métodos de escolha dos membros e regras de funcionamento (ALMEIDA, 2009, p.65-66).

Juntamente às leis municipais que dão origem aos CGPPs, outro instrumento de grande relevância para a interpretação do desenho institucional é o Regimento Interno (RI). Fundamentados pelas leis de criação, os RIs oferecem o detalhamento dos processos internos ao CGPP, desde a composição das cadeiras até os processos de tomada de decisão. Ao observar a definição dos critérios de representação nos RIs dos conselhos analisados, a autora afirma ser possível inferir sobre a amplitude e efetividade da democratização política destes espaços. Segundo ela, as entidades que adotam processos de eleição por meio de assembleia optam por um processo mais aberto e, portanto, mais democrático. Porém, é constatado que o RI aponta quais “categorias” devem ocupar as cadeiras nos CGPP: “Neste caso os regimentos só apontam a categoria que deve ter assento no conselho e não uma entidade específica, como por exemplo, instituições ligadas a determinada temática – portadores de deficiência ou direitos humanos” (ALMEIDA, 2009, p. 66-67).

Existem os conselhos que adotam formatos considerados mais restritivos, como é o caso das indicações diretas de entidades representativas que terão direito a cadeiras, por

exemplo “a participação no CMAS-BH⁶ do ‘Conselho Municipal das Pessoas Portadoras de Deficiência’ (ALMEIDA, 2009, p. 68). A autora ainda alerta:

O alto número de entidades previstas nos conselhos de saúde é um indicador negativo do ponto de vista da permeabilidade do conselho às diferentes segmentos da sociedade civil organizada. Ao definir as entidades que comporão o conselho, a política de saúde deixa de ser capaz de incorporar possíveis mudanças na esfera pública da sociedade, como o surgimento de novos movimentos sociais. Este é um caso a se pensar diante da importância dos conselhos como espaço de formulação de políticas públicas nos municípios (ALMEIDA, 2009, p. 68).

Tal apontamento da autora nos coloca de frente a um paradigma: em que medida, ou até que ponto, a indicação direta de entidades específicas da sociedade civil pode, ou não, afetar a permeabilidade política de um conselho? Em outras palavras, quando é necessário fazer tal discriminação e quando não o é? Se pensássemos por um momento no exemplo das políticas na área de educação, a quem interessa pensar de que forma o dinheiro público deve ser investido para alcançarmos uma educação de excelência? A quem importa saber sobre como são tomadas as decisões que afetam a vida de estudantes, familiares e toda a comunidade escolar? A educação, assim como a saúde, são direitos universais em nosso país, porém, na prática, são resultados de decisões cotidianas de um grupo determinado de indivíduos, que correspondem a um conjunto determinado de interesses. Interesses que são essencialmente diversos e em muitas das vezes até antagônicos, interesses que são resultados de projetos políticos.

É possível perceber que o debate acerca do desenho institucional, enquanto condicionante da participação política nos CGPPs, é complexo e bastante frutífero. Tais condicionantes permitem compreender a participação política para além da dimensão eleitoral, a partir das estruturas e instituições criadas para dar conta das novas formas de governo vigentes na atualidade. As reflexões feitas por Almeida (2009) amplificam a compreensão da esfera institucional, na sua relação com a democratização do Estado e dos governos.

A seguir, serão elaboradas reflexões que têm como objetivo aglutinar os elementos apresentados até aqui, fazendo um esforço de interpretação das mudanças em curso no Conselho Municipal de Educação de Florianópolis, entendendo este órgão como parte do conjunto de instituições participativas fruto da democratização recente do País.

⁶ Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte

3 METODOLOGIA DE ANÁLISE E RESULTADOS ENCONTRADOS

3.1 Delineamento da pesquisa

Compreende-se que a presente pesquisa tem caráter qualitativo por se preocupar com “com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 34). Tais relações objetivam-se nas mudanças produzidas no Conselho Municipal de Educação de Florianópolis (CME), após a aprovação da Lei n. 10.773/2021 e nos possíveis efeitos no desenho institucional do CME. Além disso, a discussão produzida terá caráter exploratório, buscando, em seus objetivos “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” (GIL, 2002, p. 41).

O delineamento da pesquisa foi realizado através de análise documental, em se tratando da interpretação dos efeitos de uma lei sobre outra, bem como os regimentos internos. Optou-se por este tipo de análise que, segundo Gil (2002, p. 45) “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”.

Por fim, a pesquisa também apresenta caráter de estudo de caso ao centrar os esforços de análise no CME e na sua estrutura institucional para tomada de decisões. Segundo Gil (2002), um conjunto menor de objetos de estudo permite uma análise mais detalhada e aprofundada do objeto. Este estudo procura, então, identificar as mudanças indicadas nos artigos e demais elementos que compõem o texto da Lei n. 10.773/2021 e, a partir daí, interpretar os possíveis efeitos dessas mudanças na dinâmica da participação política dentro do CME. Tais efeitos podem ser observados através do desenho institucional do Conselho e, além disso, permite expandir e relacionar as interpretações já construídas a respeito de outras experiências conselhistas no país.

3.3 Procedimento de coleta, tratamento e análise dos dados

Os dados utilizados na análise documental são de acesso público, sendo compostos, majoritariamente, pelas leis de criação e de alteração do CME e Regimentos Internos. Quanto às leis de criação e alteração do CME, foi possível acessá-las através de uma busca no site Leis Municipais⁷. Os Regimentos Internos foram solicitados por contato de e-mail⁸ do CME,

⁷ Link de acesso: <https://leismunicipais.com.br/>.

⁸ E-mail contatado: cme.fpolis@gmail.com.

disponibilizado no site da Secretaria Municipal de Educação, sendo respondido em um prazo de 30 dias entre o contato inicial e o recebimento do documento solicitado.

Essa seleção de documentos é inspirada no trabalho de Faria e Ribeiro (2011) “Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo”. Através de revisão de literatura, os autores apontam uma crescente ênfase na dimensão do desenho institucional como parte dos condicionantes do desempenho de instituições participativas, como os CGPPs. Segundo os autores:

Tais estudos têm destacado regras levantadas a partir de documentos específicos que regulam o funcionamento dessas instituições. São eles: as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e seus Regimentos Internos (RIs). Uma análise cuidadosa sobre estes documentos oferece informações importantes sobre o nível de institucionalização, de democratização, bem como de representação desses espaços. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 127-128).

A análise das leis foi realizada em caráter comparativo, com a finalidade de indicar quais elementos da organização administrativa do órgão são alterados a partir da aprovação da Lei n. 10.773/2021. Além desse conjunto de leis, são incluídos na análise o Projeto de Lei que origina a Lei 10.773/2021 e o Regimento Interno em vigor no CME.

Essa comparação se faz necessária para explicitar os elementos que são alterados na Lei n. 7.503/2007, que cria o CME, após a aprovação da Lei n. 10.733/2021. Essa explicitação é importante para a compreensão sobre a organização administrativa do CME, compreendendo que as mudanças produzidas pela Lei n. 10.773/2021 incidirão sobre o desenho institucional do órgão. Segundo Bardin (1977), a finalidade da análise documental, ou “de conteúdo”, é inferir sobre os conhecimentos apreendidos nas mensagens. Sendo assim, a intenção da análise deve ser explícita desde sua origem.

Nesse sentido, optou-se por utilizar dados do censo de 2020, sobre as matrículas na rede municipal, para caracterizar qual a composição das matrículas nas instituições do Sistema Municipal de Ensino, tendo em vista que estas estariam sujeitas às decisões proferidas pelo CME. A definição por selecionar os níveis de ensino infantil e fundamental diz respeito à distribuição dada, segundo a Lei n. 9.394/1996, das competências entre os sistemas de ensino municipais, estaduais e federais. Sendo assim, procurou-se explicitar o volume total de matrículas no Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis, com recorte no ensino infantil e ensino fundamental, em instituições públicas e privadas.

3.4 Comparando estruturas institucionais: antes e depois da Lei n. 10.773/2021

A relevância de se analisar o texto da Lei n. 10.773/2021 é justificada pelas alterações que esta faz na organização administrativa do CME, produzindo efeitos diretos sobre o

desenho institucional do órgão. Ou seja, as alterações produzidas a partir da aprovação desta lei têm potencial para transformar a dinâmica da participação política e da tomada de decisões por parte do CME.

Assim como na área da saúde, as políticas na área da educação têm uma fundamentação legal que remete à Constituição Federal, desdobrando-se na legislação própria dos estados e municípios. A “gestão democrática” é um dos princípios que fundamenta a educação ofertada pelo Estado (art. 206, inciso VI da Constituição). As competências a respeito da oferta do ensino básico configuram-se de forma colaborativa e distributiva entre estados, municípios e União (art. 211) (BRASIL, 1988). A Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional), define melhor a organização dos sistemas de ensino próprios para cada nível da federação. Além de retomar, no art. 14, o princípio da “gestão democrática”, no art. 18, define a estrutura mínima para a operacionalização dos Sistemas de Ensino a nível municipal (BRASIL, 1996). Além da Constituição de 1988 e da LDB 1996, existe todo um conjunto de legislação própria para a organização do acesso e da permanência na educação escolar.

O Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis (SME), organizado através da Lei n. 7.508/2007, é composto pelos seguintes órgãos: “Secretaria Municipal de Educação; II - Conselho Municipal de Educação; III - unidades educativas públicas municipais; IV - instituições de educação infantil privadas” (FLORIANÓPOLIS, 2007a). Através do Censo Escolar de 2020, observa-se que, na composição das matrículas no Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis, há uma predominância das matrículas da educação infantil e do ensino fundamental na rede pública, com o total de 33.856 matrículas, contra 27.403 na rede privada. Os dados são de acesso público e estão disponíveis no portal do Ministério da Educação, através do aplicativo Consulta Matrícula⁹.

Cada órgão do SME reserva atribuições específicas, a serem definidas através de legislação própria – como é o caso do Conselho Municipal de Educação (CME), que será analisado mais adiante. Os órgãos do SME que são geridos pelo município, estão organizados através do princípio da “gestão democrática”, como versam a Constituição e a LDB. O texto do art. 9º da Lei n. 7.508/2007 reforça este princípio ao afirmar que “a gestão democrática do ensino público municipal dar-se-á pela participação da comunidade educativa nas decisões e encaminhamentos, fortalecendo a vivência da cidadania” (FLORIANÓPOLIS, 2007a).

⁹ Link de acesso ao portal:
<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/consulta-matricula>

Dentro do SME, por atribuição jurídica e constitucional, uma das atribuições do CME é denominada “normalizadora”, ou seja, estabelece as regras para a oferta de ensino a todos os órgãos associados ao SME de Florianópolis. O Conselho foi criado pela primeira vez através da Lei n. 3.651/1991, continuamente alterado pela Leis n. 3.951/1992, n. 7.503/2007, n. 1.010/2016 e n. 10.773/2021. A alteração mais recente, feita pela Lei n. 10.773/2021, apresenta elementos que chamam atenção em se tratando de mudanças na organização administrativa do órgão, tanto pelo conteúdo das mudanças quanto pela forma que estas foram implementadas. Nesse sentido, será esboçada a seguir uma síntese indicando qual o conteúdo da lei e o que ela altera. Concomitante a isso, serão realizados apontamentos com base na revisão de literatura, que apresentam uma interpretação dos efeitos produzidos na estrutura institucional do CME e seus reflexos sobre a distribuição de forças das disputas políticas travadas dentro deste órgão.

Começamos então por compreender sobre o efeito produzido pela Lei n. 10.773/2021. O objeto da mudança proposta pela lei foca a organização administrativa do CME. Essa organização já estava dada a partir da Lei n. 7.503/2007, e isso implica, para efeito de análise, que essas duas leis serão comparadas, a fim de compreender quais aspectos da organização administrativa serão alterados.

Das características gerais da Lei n. 10.773/2021, destaca-se sua redação sucinta, em que, dos quatro artigos que compõem a lei, apenas os três primeiros têm relação direta com a alteração da Lei n. 7.503/2007. O texto do art. 1º altera o art. 4º da Lei n. 7.503/2007, que trata da indicação e nomeação de membros para o CME; no art. 2º, altera-se o art. 3º, que dispõe sobre a forma da relação entre Poder Executivo municipal e o CME; finalmente, no art. 3º da Lei n. 10.773/2021, adiciona-se ao texto de criação do CME o art. 12-A, que trata da divulgação dos atos e da transparência das decisões do CME.

A seguir serão apresentados quadros comparativos das mudanças na Lei n. 7.503/2007, esboçando, na sequência, uma interpretação de como esses efeitos se dão na prática da organização do CME. Ao invés de seguir a ordem de alteração dada pela redação da Lei n. 10.773/2021, serão analisados os artigos alterados a partir da sequência regular, ou seja, primeiramente, artigos 3º e 4º e, em sequência, o artigo 12-A.

A primeira mudança analisada é expressa no Art. 2º da Lei n. 10.773/2021: “Altera o art. 3º da Lei nº 7.503, de 2007, e inclui parágrafo único [...]” (FLORIANÓPOLIS, 2021). Comparando o conteúdo resultante das alterações produzidas pela Lei n. 10.773/2021, temos, no quadro a seguir, uma apresentação das mudanças:

Alterações no art. 3º	
Lei n. 7.503/2007	Lei n. 7.503/2007 (após a aprovação da Lei n. 10.773/2021)
<p>Art. 3º O Secretário Municipal de Educação deverá apreciar as decisões do Conselho Municipal de Educação, em um prazo máximo de sessenta dias, ou devolvê-las ao Conselho, acompanhadas das solicitações das alterações com as devidas justificativas.</p> <p>Parágrafo único. Vencido o prazo previsto no caput as decisões do Conselho Municipal de Educação serão consideradas aprovadas.</p>	<p>Art. 3º O Secretário Municipal de Educação apreciará as decisões do Conselho Municipal de Educação e devolverá, caso necessário, em um prazo máximo de sessenta dias, acompanhadas das indicações das alterações com as devidas justificativas.</p> <p>Parágrafo único. Após a análise do Conselho Municipal de Educação, não acatadas as indicações das alterações, o Secretário Municipal de Educação, caso considere as decisões do Conselho Municipal de Educação contrárias ao interesse público, vetá-las-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará os motivos do veto, no prazo de quarenta e oito horas, ao Presidente do Conselho Municipal de Educação.</p>

Quadro 1: Alterações no art. 3º da Lei n. 7.503
Fonte: Florianópolis (2007b); Florianópolis (2021).

A primeira alteração está no caput do art. 3º, em que, anteriormente, indica que a devolutiva da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis sobre as decisões do CME é parte do processo de apreciação das decisões. Após a alteração do caput, as devolutivas tornam-se facultativas. Pode-se considerar que a alteração mais profunda neste artigo encontra-se nas mudanças indicadas no parágrafo único. Neste trecho, está discriminado o prazo que a Secretaria Municipal de Educação teria para indicar alterações nas decisões do Conselho. Antes da Lei n. 10.773/2021, as decisões do CME estariam aprovadas caso vencido o prazo de resposta previsto no caput, que era de 60 dias. A partir da nova redação, as decisões do CME estariam sujeitas ao veto da Secretaria Municipal de Educação caso consideradas “contrárias ao interesse público” (FLORIANÓPOLIS, 2021).

Essa alteração pode ser compreendida como uma inflexão negativa sobre a autonomia dos conselheiros e, portanto, do Conselho. Ao instaurar o elemento do veto, reservando-o ao representante do poder executivo dentro do conselho (Secretário Municipal de Educação), o caráter democratizante do Conselho encontra-se ameaçado ao serem burladas pretensões deliberativas, além de conferir desigualdade na distribuição de poder entre agentes do Estado e da sociedade civil. Tal afirmação pode ser observada no parecer do Procurador Geral do Estado Marcelo Machado, publicado em 19 de janeiro de 2021. O parecer está inserido no conjunto de documentos que compõem o Projeto de Lei n. 18.170/2021, que dá origem a Lei n. 10.773/2021:

Neste sentido, não nos parece que o direito de veto assim como posto na proposta viria ao encontro do principal objetivo de um Conselho, seja ele qual for, pelo simples fato de que o veto pela sua natureza é impositivo de vontade, menosprezando até certo ponto o pensamento de uma maioria. (FLORIANÓPOLIS, 2021, p. 16).

A presença do veto é, por si só, um sinal de alerta para quem observa o processo de mudanças no CME. Quando compreendido juntamente com a justificativa oferecida pelo Poder Executivo para a necessidade de inserção desse elemento na organização do Conselho, o veto parece indicar um caminho extremamente perigoso, o do favorecimento de interesses individuais sobre interesses coletivos. Além de desequilibrar a distribuição de poder nas decisões do órgão, o veto centraliza na figura de um único agente a capacidade de produzir respostas a todo um quadro de atores que compõem o SME de Florianópolis, como usuários e profissionais da educação, indo na contramão da abertura a interferências nas decisões do Estado iniciada com a constituição de 1988.

Para além da tendência centralizadora visível na proposta de alteração de lei feita pelo Poder Executivo Municipal de Florianópolis, é possível perceber um esforço em alterar a compreensão sobre a representatividade da sociedade civil, lembrando o que falou Dagnino (2004) a respeito da confluência perversa de projetos políticos que coabitam a política brasileira e as transformações em curso de noções políticas estruturantes do pensamento social. Essa perversidade fica visível nas entidades diretamente indicadas pela Lei n. 10.773/2021 para ocupar o Conselho, no art. 1º, com a seguinte redação: “Ficam incluídos os incisos XV a XXX e altera o caput, o §1º e inclui os §§ 3º e 4º do art. 4º da Lei n. 7.503, de 2007 [...]” (FLORIANÓPOLIS, 2021):

Alterações no art. 4º	
Lei 7.503/2007	Lei n. 7.503/2007 (após a aprovação da Lei n. 10.773/2021)
<p>Art. 4º O Conselho Municipal de Educação, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, será composto por quinze membros e seus respectivos suplentes, divididos em:</p> <p>I – três representantes da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis;</p> <p>II - dois representantes dos profissionais da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino; (Redação dada pela Lei 10.010/16);</p> <p>III - um representante da Secretaria de Estado da Educação;</p> <p>IV - um representante das organizações não governamentais (ONGs), conveniada com a Secretaria Municipal de Educação (SME);</p>	<p>Art. 4º O Conselho Municipal de Educação, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, será composto por trinta e dois membros e seus respectivos suplentes <i>divido</i> em:(...)</p> <p>XV – um representante do Comitê Metropolitano para o Desenvolvimento da Grande Florianópolis;</p> <p>XVI – um representante da Associação Comercial e Industrial de Florianópolis (ACIF);</p> <p>XVII – um representante da Câmara de Dirigentes e Lojistas de Florianópolis (CDL);</p> <p>XVIII – um representante da Associação dos Empreendedoras de Micro e Pequenas Empresas e dos Empreendedores Individuais da Região Metropolitanas de Florianópolis (AMPE)</p>

Alterações no art. 4º	
Lei 7.503/2007	Lei n. 7.503/2007 (após a aprovação da Lei n. 10.773/2021)
<p>V - um representante de pais vinculados às APP's do Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>VI - um representante de pais vinculados ao Conselho Deliberativo Escolar do Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>VII - um representante de instituições vinculadas aos portadores de necessidades educativas especiais, com sede no Município;</p> <p>VIII - um representante das escolas particulares do Sistema Municipal de Ensino, escolhido por sua entidade representativa;</p> <p>IX - um representante dos profissionais da educação das escolas particulares do Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis, escolhido por sua entidade representativa;</p> <p>X - dois representantes das entidades comunitárias, no município de Florianópolis; (Redação dada pela Lei 10.010/16);</p> <p>XI - um representante das entidades comunitárias com sede na área insular do município de Florianópolis (Revogado pela Lei 10.010/16);</p> <p>XII - um representante das universidades públicas com sede no município de Florianópolis, em sistema de rodízio;</p> <p>XIII - dois representantes dos diretores das unidades educativas da Rede Municipal de Ensino, sendo um do ensino fundamental e outro da educação infantil; (Redação dada pela Lei 10.010/16)</p> <p>§1º A forma de escolha e indicação das representações no Conselho serão definidas em edital aprovado pelo Conselho Municipal de Educação, publicado com antecedência mínima de trinta dias da eleição. (Redação dada pela Lei 10.010/16)</p> <p>§2º No que se refere à participação da pessoa com deficiência, deverá ser assegurado condições de acessibilidade. (Redação dada pela Lei 10.010/16)</p>	<p>Metropolitana;</p> <p>XIX – um representante do Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis, Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas no Estado de Santa Catarina (SESCON/SC);</p> <p>XX – um representante do Florianópolis e Região Convention & Visitors Bureau;</p> <p>XXI – um representante da Associação FloripAmanhã;</p> <p>XXII – um representante da Associação Catarinense de Emissoras de Rádio e Televisão (ACAERT);</p> <p>XXIII – um representante da Associação Catarinense de Tecnologia (ACATE);</p> <p>XXIV - um representante do Floripa Sustentável;</p> <p>XXV – um representante da Academia Catarinense de Letras;</p> <p>XXVI – um representante do Observatório Social de Florianópolis (OSF);</p> <p>XXVII – um representante da Associação de Mantenedoras Particulares de Educação Superior de Santa Catarina (AMPESC);</p> <p>XXVIII – um representante da Coordenadoria Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;</p> <p>XXIX – um representante da Ordem dos Advogados do Brasil – Santa Catarina; e,</p> <p>XXX – um representante da Junior Achievement;</p> <p>§1º Os membros indicados para o Conselho Municipal de Educação serão nomeados pelo Prefeito Municipal em ato específico do Chefe do Poder Executivo, mediante indicação dos respectivos órgãos e entidades que representam.</p> <p>§2º No que se refere à participação da pessoa com deficiência, deverá ser assegurado condições de acessibilidade</p> <p>§3º Os membros indicados para o Conselho Municipal de Educação poderão ser substituídos a qualquer tempo pela Entidade a que pertence, devendo a indicação ocorrer até a próxima reunião após o aviso de substituição ao Presidente do Conselho.</p> <p>§4º Serão destituídos os membros do Conselho Municipal de Educação que, sem motivo justificado, deixarem de comparecer a três reuniões no período de um ano.</p>

Quadro 2: Alterações no art. 4º da Lei n. 7.503

Fonte: Florianópolis (2007b); Florianópolis (2016); Florianópolis (2021).

A mudança produzida no caput do art. 4º é representada pela ampliação de 15 para 32 o número de membros. Neste artigo, é importante ressaltar que algumas mudanças na Lei n. 7.503/2007 já tinham sido realizadas com a aprovação da Lei n. 10.010/2016, como a inclusão dos §§1º e 2º e a alteração de algumas cadeiras de representação. Dos membros que passam a compor o Conselho após a aprovação da Lei n. 10.773/2021, percebe-se uma inflexão das características das cadeiras designadas até então. No texto da Lei n. 7.503/2007, é possível perceber o que Almeida (2009) denominaria de indicação de “categorias” para a ocupação das cadeiras, como na seguinte indicação: “um representante das entidades comunitárias com sede na área insular do município de Florianópolis” (FLORIANÓPOLIS, 2007b).

Após as alterações produzidas pela Lei n. 10.773/2021, além da indicação de categorias, são observadas, também, indicações de entidades específicas da sociedade civil. Entre as 15 novas cadeiras de representação ocupadas pelas indicações feitas pelo Poder Executivo, nove delas correspondem a associações do setor do comércio, indústria, comunicação e educação privada. Ao justificar as indicações feitas para as cadeiras do Conselho, o prefeito faz a seguinte exposição de motivos:

A presente proposição que objetiva dar transparência e democratizar a participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Educação (CME), mantendo coerência com a excelente política desta Gestão na condução das parcerias entre o poder público e a iniciativa privada (PPP). E mais, atende em boa medida o que a sociedade organizada deseja nas áreas do empreendedorismo, inovação e tecnologia (FLORIANÓPOLIS, 2021, p. 4).

Mais do que dar uma justificativa às suas ações, o que o Poder Executivo faz ao explicitar seus motivos para a mudança na organização do Conselho é demarcar as características do projeto político que se compromete a executar. Ao falar da parceria público-privada como política de gestão adotada pelo governo atual, fala da sua intenção em fortalecê-la e expandi-la, explicitando sua predileção pela sociedade organizada “nas áreas do empreendedorismo, inovação e tecnologia”.

Nos parágrafos seguintes, são indicados os motivos pelos quais a iniciativa privada deveria ocupar o Conselho, sendo estes: “contar com o olhar e contribuições do setor produtivo da cidade, que gera milhares de empregos e arrecada milhões de impostos” (FLORIANÓPOLIS, 2021, p. 5). Tal afirmação parece conter elementos de veracidade, na medida em que a relação de retroalimentação entre educação e trabalho é inquestionável. No entanto, ao analisarmos essas alterações produzidas pela Lei n. 10.773/2021 através da interpretação fornecida por Almeida (2009) a respeito da estrutura representativa presente na

composição dos CGPPs, constata-se contradições entre a intenção do Poder Executivo e a realidade prática das alterações efetuadas.

Ao tratar da composição do Conselho e da distribuição das cadeiras de representação, Almeida (2009) afirma que a indicação direta de “categorias” representativas, ou mesmo entidades específicas da sociedade civil, como é o caso das indicações para o CME, produz um movimento mais restritivo do que democratizante, na medida em que limita as organizações e os movimentos sociais futuros, interferindo, inclusive, na paridade da representação social. Isso porque, além de ocuparem cadeira com direito a voto dentro do Conselho, esses agentes irão formar comissões que organizam as políticas de educação municipal, bem como fiscalizar o uso de recursos públicos, representando um grande risco para a imparcialidade e zelo com a coisa pública.

No §1º, após as alterações da Lei n. 10.010/2016, eram previstas a forma de escolha e a indicação de representações para o CME, a qual deveria ser feita por meio de edital aprovado pelo Conselho e publicado com 30 dias de antecedência. A partir da nova redação, a escolha de representações passa a ser feita com indicação direta de órgãos e entidades interessadas, ficando a aprovação a cargo do Poder Executivo, através de ato específico de nomeação. Essa mudança, assim como a implementação do veto no art. 3º, representam o controle e a restrição da participação social, instalando uma gigantesca contradição entre as atribuições do CME e sua atuação na realidade prática enquanto instituição política do Estado. Além de contraditória, tal postura por parte do Poder Executivo dá indícios de intransigência e predileção política, forçando uma maioria política em um espaço decisório crucial para a aprovação e a fiscalização de políticas públicas.

Os §§3º e 4º, adicionados ao artigo 4º a partir da Lei n. 10.773/2021, incluem dois elementos ao formato das representações do CME. No §3º, é prevista a substituição de membros representantes pelas entidades representadas a qualquer momento, com a prerrogativa de que deve ser informado previamente ao Presidente do Conselho. No §4º, fica prevista a destituição de membros por falta, quando somarem três ausências injustificadas no prazo de um ano. Essas mudanças também podem ser percebidas como ambivalentes, na medida em que ampliam a possibilidade de atuação das entidades por meio da rotatividade da participação, promovendo a pluralidade. Ao mesmo tempo, tais alterações podem trazer instabilidade aos processos deliberativos, permitindo alternância ilimitada dos representantes, bem como podem impor condições desiguais de participação ao estabelecerem o desligamento de membros por faltas, sem levar em conta as diferentes condições infraestruturais da atuação de cada entidade política ou associação dentro do município.

A terceira e última alteração está indicada na redação do art. 3º da Lei n. 10.773/2021: “Inclui o art. 12-A da Lei n. 7.503, de 2007, e o parágrafo único [...]” (FLORIANÓPOLIS, 2021). Esta mudança insere um elemento que antes constava apenas no RI do CME, a indicação da publicidade das decisões do Conselho. Além de determinar que os atos devem ser publicados no Diário Oficial do Município, no parágrafo único, a homologação das resoluções aprovadas passa a ser realizada por meio de decreto do prefeito de Florianópolis.

Alterações no art. 12	
Lei n. 7.503/2007	Lei n. 7.503/2007 (após a aprovação da Lei n. 10.773/2021)
Não havia Art. 12-A	<p>Art. 12-A. Os atos do Conselho Municipal de Educação, no âmbito de sua competência, deverão ser publicados no Diário Oficial do Município, sendo esta publicidade imprescindível para garantia de sua eficácia plena.</p> <p>Parágrafo único. Para homologação, deverão ser publicadas por meio de Decreto do Prefeito Municipal de Florianópolis, as Resoluções aprovadas pelo Plenário do Conselho Municipal de Educação.”</p>

Quadro 3: Alterações no art. 4º da Lei n. 7.503
Fonte: Florianópolis (2007b); Florianópolis (2021).

A mudança do RI não prescinde de alterações realizadas na Lei de Criação do CME, elas podem ser propostas pelos conselheiros a qualquer momento. No entanto, ao alterar-se a lei, o RI sofre alterações em sua formulação consequentemente. Nesse sentido, é importante observar as mudanças do RI do CME que foram ocasionadas após a aprovação da Lei n. 10.773/2021. A primeira delas encontra-se no art. 4º do RI, em que há a ampliação do número de membros que compõem o Conselho, conforme consta no art. 1º da Lei n. 10.773/2021. Outra mudança relevante pode ser observada na forma da escolha dos membros que ocuparão as cadeiras no Conselho. Na nova redação do RI, consta, no art. 5º, no §5º, a escolha de representantes por meio de edital público, o que se restringe às categorias indicadas nos incisos II, IV, V e VI do RI, ficando livre a indicação direta dos membros pelas demais entidades (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS, 2021). Ou seja, preservam-se obrigações constitucionais sobre quais atores têm cadeira cativa na representação do CME e, ao mesmo tempo, abre-se espaço para a diluição da representatividade do CME frente ao SME como um todo.

Retomando o trabalho de Almeida (2009), é apresentada a dinâmica existente entre as Leis de Criação e os RI, como instrumentos pilares da organização dos CGPPs. Ao fazer o

histórico das leis de criação dos conselhos analisados em sua pesquisa, a autora indica um período marcante para o surgimento dos conselhos na década de 1990, bem como um constante movimento de transformação das regras através do RI. Além disso, a autora também percebe o RI como um instrumento aberto às alterações pelos próprios conselheiros em todos os conselhos analisados. Isso significa dizer que o processo mais natural para as alterações feitas pelo Poder Executivo municipal através da Lei n. 10.773/2021 seria por meio de debate e construção conjunta aos conselheiros que já compunham o CME. No caso do CME, as alterações se originam a partir das mudanças propostas na Lei de Criação do órgão (Lei n. 7.503/2021), e não por meio da organização de uma Conferência Municipal de Educação, ou mesmo o debate com os membros do órgão.

Uma forma de interpretar esse movimento, que destoa das demais experiências, pode ser relacionada ao âmbito das atribuições legais do Poder Executivo sobre o Conselho. Ao propor o Projeto de Lei n. 18.170/2021, o prefeito usa da prerrogativa presente na Lei Orgânica Municipal, que lhe permite interferir na estrutura administrativa dos órgãos públicos do município. Tal movimento pode ser interpretado como uma tentativa de esquivar-se da participação dos conselheiros nas mudanças propostas, o que pode indicar que o prefeito não estava disposto a negociar as condições das mudanças a serem realizadas. Tal comportamento é o perfeito modelo da política antidemocrática, colocando em parafusos a estrutura institucional que se constrói no País em torno da participação social.

Por um lado, a existência do CME desde o ano 1991 marca a consolidação desta prática participativa como forma de gerir a educação municipal, muito por conta da obrigatoriedade nos repasses de verba pública para os cofres municipais, o que não significa que este órgão seja meramente um apêndice da gestão pública. Por outro lado, as mudanças pelas quais a organização administrativa do órgão municipal passou indicam que precisamos ampliar nossos esforços na compreensão sobre o funcionamento institucional do Estado, suas regras e rituais e o quanto as decisões tomadas nesses espaços afetam nossa vida e nosso dia a dia.

A ocupação das cadeiras de representação com voto dentro do CME, assim como em demais CGPPs, é historicamente marcada pela representação por meio de associações políticas, ou seja, não há autorrepresentação ou representação individual, há apenas representação de grupos. Nesse sentido, é importante estar atento ao conjunto de entidades que compõem o CME, problematizando os critérios nos quais esses grupos são selecionados. Como vimos no CME de Florianópolis, após a alteração feita pela Lei n. 10.773/2021, o formato que a composição do conselho irá tomar sai de um lugar de ampla concorrência,

simbolizado pela presença de um edital público, para a autoindicação de entidades e a aprovação direta do Poder Executivo. Um movimento que marca uma posição centralizadora do Executivo e de seus representantes dentro do conselho.

Outro exemplo de centralização de decisões é percebido na instituição do veto às decisões do CME, no art. 3º da Lei n. 10.773/2021. Além disso, a desobrigação em dar devolutivas às decisões dos conselhos, revogadas pelo Poder Executivo, soma mais elementos de centralismo antidemocrático. Tais atitudes por parte do Executivo Municipal não só deturpam o propósito pelo qual foi instituída a política de gestão por meio de CGPPs como, também, atrofia e enfraquece a autonomia deliberativa dos conselheiros. Tudo isso feito de uma forma oblíqua e sem considerar a opinião dos próprios membros do conselho.

A busca por ampliação da democracia que funda a gestão de políticas por meio dos conselhos gestores é uma das estratégias que pode ser situada no campo da tentativa de ampliar a legitimidade política das decisões do Estado. O que se percebe é que a confluência perversa de projetos políticos em disputa, anunciada por Dagnino (2004), tem mostrado seus efeitos até nos níveis mais interiores da organização municipal, percebida aqui na disputa travada entre agentes do Estado e representantes da sociedade civil. Tal disputa tem produzido muitos resultados observáveis, principalmente na organização administrativa dos órgãos públicos, que representam a última barreira entre o interesse privado e o público. Não se pode ignorar os efeitos do rearranjo de regras produzidas no CME, a partir da aprovação da Lei n. 10.773/2021, tanto na composição do hall de representantes quanto na viabilidade para decisão por meio de deliberação deles. Efeitos esses que, a longo prazo, poderão influir na qualidade das políticas produzidas e na qualidade do debate público a dessas políticas.

4 CONCLUSÃO

O conjunto de regras e procedimentos adotados nos CGPP, bem como em outros espaços de participação política, é parte estruturante do potencial democratizante destas instituições. Nelas são observadas restrições ou incentivo para as ações do Conselho e, portanto, dos conselheiros, em um constante movimento de disputa de forças entre o Estado e a sociedade civil. Por mais que os CGPPs tenham um desenho institucional caracterizado pela “partilha de poder” (AVRITZER, 2008), não se pode inferir que são, naturalmente, democratizantes. O novo olhar sobre a participação traz consigo a ampliação das variáveis explicativas para o sucesso e fracasso dessas experiências participativas. Daí a crescente relevância em se observar a dimensão institucional que envolve a participação política nestes espaços.

Ao observar-se o caso do CME no município de Florianópolis fica nítida a presença da contradição entre o histórico do surgimento dos CGPPs e as condições atuais em que estas instituições têm desempenhado suas atividades. Os conselhos, assim como outras instituições participativas, sofrem constantemente a pressão do avanço do mercado sobre o Estado, cada vez mais alheias aos grupos que buscam representar. Tal distanciamento, fruto da falta de informação e da formatação elitista da administração pública, permite que se criem cada vez mais impedimentos à participação social, tanto por omissão quanto por negligência do Estado.

É possível afirmar que a partir da aprovação da Lei n. 10.773/2021 houve uma inflexão na estrutura institucional do CME, indicando fortes tendências ao controle das decisões do órgão pelo poder executivo, com foco principal na instituição do veto às decisões do conselho. Além das mudanças nas regras para a tomada de decisão dentro do órgão, percebe-se também uma tentativa de dissimular o papel da sociedade civil por meio da indicação de entidades que, sendo parte desta sociedade, se localizam exclusivamente na dimensão da economia de mercado. Essa estratégia, há muito tempo chamada de Parceria Público Privada, nada mais é do que uma forma de encobrir as reais intenções do poder executivo: delegar às ONGs e instituições filantrópicas a responsabilidade política na garantia do direito à educação. Uma situação que seria cômica se não fosse trágica, posto que a partir do atual desenho institucional do órgão, serão as mesmas entidades beneficiadas pelos recursos públicos as responsáveis por fiscalizar-se e regular-se mutuamente. Então, pelo direcionamento observado dentro do novo desenho do órgão, nada se percebe que possa ampliar o potencial participativo e democratizante em favor da sociedade civil, pelo

contrário, transforma-se as regras do jogo para um desenho restritivo e que pode vir a produzir uma representatividade atrofiada a respeito das reais características e demandas do SME.

Partindo deste objeto específico que é o CME- Florianópolis, buscou-se a interpretação do texto das leis que envolvem a organização do conselho como forma de fundamentar o problema de pesquisa. A busca pelas leis e regimentos internos que embasaram a análise documental pode ser compreendida como outra limitação, desta vez imposta por condições de acesso à informação. Mesmo sendo documentos de acesso público, não foi possível encontrar toda a documentação sistematizada e de fácil acesso, sendo necessário, inclusive, solicitar diretamente à secretaria do CME os documentos referentes às alterações mais recentes feitas no órgão. Não foi possível ter acesso ao RI do conselho em seu formato anterior a aprovação da Lei n. 10.773/2021, pois, quando solicitado para a secretaria do CME, esta se limitou a dizer que o regimento estava passando pelas alterações previstas pela lei aprovada recentemente e que seria enviado apenas a versão atualizada. No site da Secretaria Municipal de Educação do município não há link de acesso ao Regimento Interno.

A despeito da especificidade do tema e do nível de abrangência da atuação do próprio CME, o presente trabalho se encerra compreendendo ter contribuído para o mapeamento das condições das práticas políticas no território nacional, partindo da observação do Estado a nível de gestão municipal. Os resultados aqui esboçados trazem consigo a marca da identidade da política brasileira, das disputas que tem se desenrolado no seio da administração pública e dos reflexos políticos e sociais das transformações em curso no nosso país. O esforço em destacar possíveis reflexos políticos na participação social dentro do CME vêm de encontro às tentativas de compreender as dinâmicas e arranjos que compõem a pluralidade da estrutura social e política no município e no país, destacando potencialidades e limitações, ciente de que política e democracia só se problematizam a partir da realidade. Por fim, espera-se ter contribuído para a compreensão geral a respeito da participação política da sociedade e sua relação intrínseca com o formato institucional e das regras do Estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Debora Rezende de. Os Conselhos Municipais e sua estrutura normativa e institucional. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Relatório da pesquisa democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**. Belo Horizonte: [s. l.], 2009. 357 p. Disponível em: https://issuu.com/smagg/docs/democracia_desigualdade_e_politicas. Acesso em: 5 abr. 2021.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n94/0102-6445-ln-94-00255.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2021.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 0, n. 109, p. 68-92, março 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/pRrVfjB4MXqZkbLJDYwd7GJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2021.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n. 1, junho 2008 p. 43-64. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?lang=pt>. Acesso em: 13 set. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Persona, 1977. 141 p. Disponível em: <https://ia802902.us.archive.org/8/items/bardin-laurence-analise-de-conteudo/bardin-laurence-analise-de-conteudo.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.193, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece As Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

CME – Conselho Municipal de Educação de Florianópolis (Florianópolis). **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis**, Florianópolis, 30 jun. 2021. Disponível em: file:///C:/Users/thamires.santos/Desktop/UFSC/05_07_2021_14.21.45.aa0b776cce516279cff154d431025fad.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.

CURY, C. R. J. **Conselhos de Educação: fundamentos e funções**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, [S. l.], v. 22, n. 1, 2011. DOI:

10.21573/vol22n12006.18721. Disponível em:
<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpa/article/view/18721>. Acesso em: 22 abr. 2022.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>. Acesso em: 13 set. 2021.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: Variáveis Relevantes e Seus Efeitos sobre o Processo Participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha C.; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 125-137. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761&Itemid=2. Acesso em: 13 set. 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Lei n. 3.651, de 11 de novembro de 1991**. Cria O Conselho Municipal de Educação de Florianópolis. Florianópolis: Câmara Municipal, 1991. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1991/366/3651/lei-ordinaria-n-3651-1991-cria-o-conselho-municipal-de-educacao-de-florianopolis?q=3651>. Acesso em: 5 mar. 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Lei n. 3.951, de 29 de dezembro de 1992**. Altera dispositivos da Lei nº 3651, de 11/11/91, que cria o Conselho Municipal de Educação de Florianópolis. Florianópolis: Câmara Municipal, 1992. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1992/396/3951/lei-ordinaria-n-3951-1992-altera-dispositivos-da-lei-n-3651-de-11-11-91-que-cria-o-conselho-municipal-de-educacao-de-florianopolis?q=3951>. Acesso em: 5 mar. 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Lei n. 7.508, de 27 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a organização, o funcionamento manutenção do Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis. Florianópolis: Câmara Municipal, 2007a. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2007/750/7508/lei-ordinaria-n-7508-2007-dispoe-sobre-a-organizacao-o-funcionamento-e-a-manutencao-do-sistema-municipal-de-ensino-de-florianopolis>. Acesso em: 17 jul. 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Lei n. 7.503, de 19 de dezembro de 2007**. Dispõe Sobre A Estrutura Administrativa e Organizacional do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis. Florianópolis: Câmara Municipal, 2007b. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2007/751/7503/lei-ordinaria-n-7503-2007-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-e-organizacional-do-conselho-municipal-de-educacao-de-florianopolis?q=7503>. Acesso em: 5 mar. 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Lei n. 10.010, de 25 de abril de 2016**. Altera a Lei n. 7.503, de 2007, que dispõe sobre a estrutura administrativa e organizacional do conselho municipal de educação de Florianópolis. Florianópolis, 25 abr. 2016. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2016/1001/10010/lei-ordinaria-n-10010-2016-altera-a-lei-n-7503-de-2007-que-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-e-organizacional-do-conselho-municipal-de-educacao-de-florianopolis>. Acesso em: 17 jul. 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Lei n. 10.773, de 27 de janeiro de 2021**. Altera a Lei nº 7.503, de 2007, Que Dispõe Sobre A Estrutura Administrativa e Organizacional do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis. Florianópolis: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2021/1078/10773/lei-ordinaria-n-10773-2021-altera-a-lei-n-7503-de-2007-que-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-e-organizacional-do-conselho-municipal-de-educacao-de-florianopolis?q=10773>. Acesso em: 5 mar. 2021.

FLORIANÓPOLIS. Câmara de Vereadores. **Projeto de Lei n. 18.170, de 15 de janeiro de 2021**. Altera a Lei n. 7.503, de 2007, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa e Organizacional do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis. Florianópolis: Câmara de Vereadores, 2021. Disponível em: https://www.cmf.sc.gov.br/sites/default/files/pl_n._18.170-2021.pdf. Acesso em: 13 de set. 2021.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/52806/000728684.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 set. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2002. 175 p. Disponível em: http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil_como_elaborar_projeto_de_pesquisa.pdf. Acesso em: 16 set. 2021.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de porto alegre**. 2002. 225 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106533>. Acesso em: 13 set. 2021.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 19-26, jan. 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93842103>. Acesso em: 5 abr. 2021.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/fynBXXWD6sgKLVYfJTCC6NF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 set. 2021.

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

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editoria da Unesp, 2017. 582 p.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONSELOS, Maria Celi Chaves. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação** [online]. 2006, v. 14, n. 50, pp. 39-56. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-40362006000100004>>. Acesso em: 22 abril 2022.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, Roberto Rocha C.; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 91-108. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761&Itemid=2. Acesso em: 13 set. 2021.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011. 85 p. Disponível em: <https://gremiojovenspensadores.files.wordpress.com/2017/04/ciencia-e-politica-duas-vocacoes-max-weber.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

WERLE, F. O. C. Conselhos municipais de educação: estudo genético-histórico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 103, p. 123–135, 2013. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/733>. Acesso em: 22 abr. 2022.