

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

Edson Carvalho do Nascimento

**Representação e deliberação no processo decisório do Instituto Federal de Educação,
Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais**

Juiz de Fora

2019

Edson Carvalho do Nascimento

**Representação e deliberação no processo decisório do Instituto Federal de Educação,
Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre em Administração. Área de concentração: Gestão das Organizações.

Orientador: Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira.

Juiz de Fora

2019

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Nascimento, Edson Carvalho do.

Representação e deliberação no processo decisório do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais / Edson Carvalho do Nascimento. -- 2019.

152 f. : il.

Orientador: Virgílio César da Silva e Oliveira

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. Programa de Pós-Graduação em Administração, 2019.

1. Conselho. 2. Democracia. 3. Poliarquia. 4. Inclusividade. 5. Contestação Pública. I. Oliveira, Virgílio César da Silva e, orient. II. Título.

EDSON CARVALHO DO NASCIMENTO

REPRESENTAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO PROCESSO DECISÓRIO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS

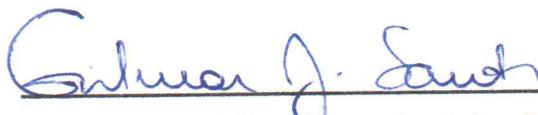
Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora do Curso de Pós-Graduação em Administração – Área de concentração Gestão das Organizações, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como parte dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Aprovada em: 06 / 05 / 2019

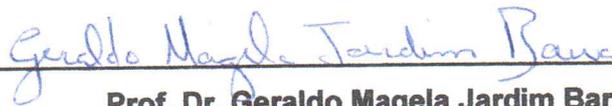
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira
Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora



Prof. Dr. Gilmar José dos Santos
Universidade Federal de Juiz de Fora



Prof. Dr. Geraldo Magela Jardim Barra
Rede de Ensino Doctum



p/ Prof. Dr. André Ferreira
Universidade Federal Fluminense
(conforme a ata)

DEDICATÓRIA

À minha família, especialmente, a minha mulher Natália, aos meus filhos Antônio e Francisco e aos meus pais Manoel e Ercy, por terem sobrelevado com paciência, serenidade e compreensão a minha ausência e distanciamento durante a realização do mestrado.

AGRADECIMENTOS

“Às vezes, nossa luz se apaga e é reacendida por uma fagulha de outra pessoa. Cada um de nós tem motivos para pensar com profunda gratidão naqueles que acenderam a chama dentro de nós” (Albert Schweitzer).

Não importa o quanto eu tente, as palavras não podem expressar minha gratidão a todos aqueles que contribuíram com essa jornada.

A Deus, pelas oportunidades que sempre me concedeu.

Agradeço a minha esposa Natália e meus filhos Antônio e Francisco que são o maior presente que Deus poderia ter me dado nesta vida. Por toda felicidade, carinho, compreensão, apoio, incentivo, dedicação encontrada na minha querida família que sempre farão parte de cada vitória.

Ao Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira, meu orientador, pela confiança em mim depositada. Agradeço pela dedicação do seu tempo, pela sua paciência, pela partilha do conhecimento e pelos ensinamentos para a vida. Sabe que é muito mais que um orientador. Além de sabedoria e competência, possui grande compromisso com tudo que faz, o que o torna uma pessoa muito especial e admirada por todos. Continue com o dom de despertar o conhecimento nas pessoas. Este trabalho tem muito de você.

Aos professores Gilmar, Geraldo e André por aceitarem participar da banca e pelas lições enriquecedoras para o trabalho.

À Universidade Federal de Juiz de Fora, em especial, à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis pelo acolhimento e por proporcionar a realização do mestrado.

Aos professores e técnicos do Programa de Pós-graduação em Administração pela atenção e pelo aprendizado nos diversos momentos do curso.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais, ao Magnífico Reitor, ao Diretor-Geral do Campus Santos Dumont e à Coordenadora-Geral de Auditoria Interna pela oportunidade de qualificação.

Ao Chefe de Gabinete e à secretaria responsável pelo Conselho Superior pelo atendimento de todas as solicitações. O trabalho envolvido nesta dissertação teria sido consideravelmente mais difícil, se não impossível, sem este apoio organizacional.

Também devo agradecer aos membros do Conselho Superior que se dispuseram a participar da pesquisa, cedendo tempo e conhecimento. Cada membro conselheiro fez contribuições únicas e substanciais para a dissertação, e todos foram incrivelmente receptivos.

Aos meus amigos do mestrado, pelos momentos divididos juntos e por toda ajuda durante esta jornada.

Finalmente, devo agradecer a meus pais, Manoel e Ercy, e reconhecer que nunca posso agradecê-los de maneira adequada ou suficiente por toda a ajuda e apoio deles. Da existência ao amor, tudo o que eu sei e sou vem de vocês. Obrigado hoje e sempre!

Esse trabalho teria sido impossível sem o amor e a gentileza de todos. Obrigado!

“É verdade que um déspota pode educar o povo; e fazê-lo realmente, seria a melhor desculpa para o seu despotismo. Mas qualquer educação que vise tornar seres humanos diferentes de máquinas, a longo prazo, faz com que eles reivindiquem o controle de suas próprias ações”

(JOHN STUART MILL, 2008)

RESUMO

Esta dissertação é resultado da investigação realizada no Conselho Superior do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais a partir de duas dimensões propostas por Dahl (2005). O objetivo do trabalho é determinar se o arranjo decisório da instituição é dotado de inclusividade e contestação pública, constituindo-se uma poliarquia. A primeira etapa envolveu a revisão da literatura sobre o surgimento da democracia, o conceito de poliarquia e as principais teorias democráticas, em especial as vertentes liberal, representativa, participativa e deliberativa. O enfoque metodológico da pesquisa é qualitativo, com a reunião de dados documentais, observação e entrevistas semiestruturadas. A técnica utilizada no exame das informações coletadas foi a análise de conteúdo. A investigação do arranjo decisório da organização foi estruturada em dois eixos analíticos de modo a verificar o processo de democratização na instituição. Este método permitiu abordar com maior exatidão e de forma articulada as questões teóricas e práticas suscitadas pelo fenômeno em análise. No primeiro eixo (*x*), foram relacionados os principais princípios da teoria democrática liberal-representativa e, no segundo eixo (*y*), foram arrolados as premissas essenciais da democracia participativo-deliberativa. Após realizar uma investigação teórica sobre as principais referências clássicas e contemporâneas que tratam da questão da participação política em teoria democrática e correlacioná-las com as informações levantadas da análise empírica foi possível concluir que o Conselho Superior do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais alterna entre hegemonia inclusiva e poliarquia (imperfeita, não absoluta). Dentre os desafios encontrados em termos de ampliação democrática que afetam a qualidade de participação destacam-se a baixa integração da comunidade acadêmica que restringe a interatividade entre representantes e representados e impacta na responsividade dos conselheiros. A ausência de processos formais capazes de viabilizar interações preliminares, a passividade de alguns segmentos e a intransigência de alguns conselheiros quando os temas da pauta tocam nos interesses de categorias funcionais são os principais fatores que restringem a efetiva contestação pública dentro do Conselho Superior interferindo na qualidade das decisões produzidas.

Palavras-chave: Conselho. Democracia. Poliarquia. Inclusividade. Contestação Pública.

ABSTRACT

This dissertation is the result of research carried out at the Superior Council of the Federal Institute of Education, Science and Technology of the Southeast of Minas Gerais from two dimensions proposed by Dahl (2005). The objective of this study is to determine if the decision-making arrangement of the institution is endowed with inclusiveness and public contestation, constituting a polyarchy. The first stage involved the revision of the literature on the emergence of democracy, the concept of polyarchy and the main democratic theories, especially the liberal, representative, participative and deliberative aspects. The methodological approach of the research is qualitative, with the gathering of documentary data, observation and semi-structured interviews. The technique used in examining the information collected was content analysis. The investigation of the decision making arrangement of the organization was structured in two analytical axes in order to verify the process of democratization in the institution. This method allowed to approach with more exact and articulated way the theoretical and practical issues raised by the phenomenon under analysis. In the first axis (x), the main principles of liberal-representative democratic theory were related, and in the second axis (y), the essential premises of participatory-deliberative democracy were listed. After conducting a theoretical investigation on the main classical and contemporary references that deal with the question of political participation in democratic theory and correlating them with the information gathered from the empirical analysis, it was possible to conclude that the Superior Council of the Federal Institute of Education, Science and Technology Southeast of Minas Gerais alternates between inclusive hegemony and polyarchy (imperfect, not absolute). Among the challenges encountered in terms of democratic expansion that affect the quality of participation are the low integration of the academic community that restricts the interactivity between representatives and represented and impacts on the responsiveness of the members. The absence of formal processes capable of enabling preliminary interactions, the passivity of some segments and the intransigence of some counselors when the themes of the agenda touch the interests of functional categories are the main factors that restrict the effective public contestation within the Superior Council interfering in the quality of decisions.

Keywords: Council. Democracy. Polyarchy. Inclusivity. Public Contest.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Liberalização, inclusividade e democratização.....	41
Figura 2- Organograma da administração superior.....	82
Figura 3- Página eletrônico onde consta a convocação para reunião do CONSU	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios da democracia liberal-representativa.....	53
Quadro 2 – Princípios da democracia participativo-deliberativa.....	64
Quadro 3 – Relação entrevistado e segmento	68
Quadro 4 – Categorias para organização de evidências	70
Quadro 5 – Segmentos que compõem o CONSU.....	85
Quadro 6 – Presença nas reuniões por assento.....	101
Quadro 7 – Vocalização dos membros do CONSU.....	113
Quadro 8 – Modelo das decisões do CONSU.....	122
Quadro 9 – Natureza dos itens da pauta do CONSU.....	124
Quadro 10 – Elementos que favorecem e limitam a qualidade da representação no CONSU.....	127
Quadro 11 – Elementos que favorecem e limitam a qualidade da deliberação no CONSU.....	130
Quadro 12 – Objetivo específico 1: descrever o arranjo decisório do IF Sudeste MG	148
Quadro 13 – Objetivo específico 2: analisar o processo de representação no arranjo decisório do IF Sudeste MG.....	148
Quadro 14 – Objetivo específico 3: analisar o processo deliberativo no arranjo decisório do IF Sudeste MG	150

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Visualizações dos vídeos no Youtube referente as reuniões do CONSU	99
Gráfico 2 – Vocalização dos membros do CONSU em 12 reuniões	111
Gráfico 3 – Porcentagem manifestações em atas por categoria	114
Gráfico 4 – Vocalizações da comunidade acadêmica por campus.....	115
Gráfico 5 – Modelo das decisões adotadas pelo CONSU por assembleias.....	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEFET	Centro Federal de Educação e Tecnologia
CEPE	Conselheiro de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSU	Conselho Superior do IF Sudeste MG
CTU	Colégio Técnico Universitário
EAA	Escolas de Aprendizes e Artífices
EIT	Escolas Industriais e Técnicas
FIC	Formação Inicial Continuada
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IF	Instituto Federal
IF Sudeste MG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PID	Plano Individual Docente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TAE	Técnico Administrativo em Educação
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1 A DEMOCRACIA	21
2.1.1 Conceito de democracia.....	22
2.1.2 Os requisitos de um sistema democrático.....	25
2.1.3 Os méritos da democracia como forma de governo na concepção dahlsiana	30
2.2 POLIARQUIA.....	34
2.2.1 Conceito de poliarquia.....	34
2.2.2 A importância da poliarquia como regime político	38
2.2.3 O plano bidimensional da poliarquia.....	40
2.2.4 A relevância do conceito para análise de sistemas democráticos reais	41
2.3 DEMOCRACIA LIBERAL-REPRESENTATIVA	44
2.3.1 O liberalismo e sua relação com a democracia.....	44
2.3.2 As principais características e limitações da democracia liberal representativa	46
2.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVO-DELIBERATIVA	54
2.4.1 As principais características e limitações da democracia participativa.....	55
2.4.2 As principais características e limitações da democracia deliberativa	57
2.4.3 Os princípios da democracia participativo-deliberativa	63
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	66
3.1 Natureza da pesquisa e suas etapas.....	66
3.2 Instrumentos de coleta de dados e seleção de informantes	67
3.3 Técnica de análise de dados.....	69
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	72
4.1 ENSINO PROFISSIONAL E TÉCNICO NO BRASIL	72
4.1.1 O contexto histórico-social da educação profissional	73
4.1.2 A constituição da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia com foco na criação dos IFs	76
4.1.3 O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF Sudeste MG).....	80
4.2 O ARRANJO DECISÓRIO DO IF SUDESTE MG	82

4.3 O PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO NO ARRANJO DECISÓRIO DO IF SUDESTE MG (INCLUSIVIDADE)	88
4.4 O PROCESSO DELIBERATIVO NO ARRANJO DECISÓRIO DO IF SUDESTE MG (CONTESTAÇÃO PÚBLICA)	107
4.5 ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO POLIÁRQUICA DO IF SUDESTE MG	126
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
REFERÊNCIAS	141
APÊNDICE A – Roteiro para coleta de dados	148
APÊNDICE B – Termo de consentimento livre e esclarecido	152

1 INTRODUÇÃO

O convívio social tem implicado o desenvolvimento de diversas formas de organizações sociais. Seja variando na essência ou ainda confluindo em alguns aspectos, o que ocorre na maioria das vezes é que os indivíduos pertencentes a determinada comunidade necessitam aceitar e submeter-se ao conjunto de princípios e normas que permitam a convivência entre os diversos grupos, das mais variadas etnias, costumes, valores e crenças que formam aquela sociedade. Nas democracias, esse processo político baseia-se na ideia de governo do povo, onde todas as formas de poder estão fundamentadas na vontade popular (EL MOR, 1998).

Outra característica das democracias modernas se assenta no fato de que a representação política é necessária e desejável. A verdadeira representação demanda a capacidade de resposta dos representantes, exigindo atenção destes com as predileções e necessidades dos representados. A responsividade é requisito indispensável para alcançar esse objetivo sendo considerada um dos princípios basilares da representação (DAHL, 2005).

A democracia é um processo que evolui com o tempo. Assim, não existe uma única teoria democrática e sim várias teorias de acordo com os preceitos adotados em determinada época e determinado país (DAHL, 2006).

Seguindo a linha de Oliveira (2009), o percurso evolutivo da democracia se inicia com a vertente liberal que assegurou direitos e liberdades individuais contra o poder opressor do Estado e como meio de desenvolvimento das capacidades individuais (MACPHERSON, 1978). Com extensão dos direitos políticos para novos grupos da sociedade civil promovido pelo liberalismo houve a necessidade de ampliar a presença política da sociedade. De acordo com Bobbio (2000b), a democracia representativa surge da imposição de compatibilizar a participação popular com essa nova conjuntura social.

A democracia moderna também abarcou a perspectiva participativa, onde segundo Santos e Avritzer (2002), a participação efetiva dos cidadãos surge como solução à apatia política. O desenvolvimento da teoria democrática culmina com a democracia deliberativa que exige mais do que participação dos indivíduos. Ela baseia-se na importância dos argumentos públicos produzidos pela interação dos cidadãos nas esferas decisórias (HABERMAS, 1995).

De acordo com Dahl (2001), partindo do pressuposto de que todos os membros de uma comunidade estejam igualmente capacitados a participar de suas deliberações, só será

considerado um sistema democrático ideal o processo decisório que atender os requisitos de participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento¹ e inclusão de adultos. Esses pressupostos apontam os atributos essenciais que um sistema democrático ideal deva possuir para promover um processo político igualitário ao mesmo tempo em que assegura os direitos fundamentais dos indivíduos.

Embora reconheça que é praticamente impossível que exista no mundo real um sistema democrático que satisfaça tais critérios, Dahl (2001) ressalta que estes são fundamentais enquanto diretrizes democráticas e permite comparar processos e instituições a fim de classificar seus possíveis méritos e limitações. Assim, o autor utiliza o termo democracia para designar um ideal quase irrealizável e emprega o termo poliarquia para denominar os sistemas políticos que possuem sufrágio amplo e com proteção relativamente eficaz das liberdades e oportunidades individuais (Dahl, 1998).

A poliarquia de Dahl (2005) correlaciona a noção de democracia ideal, em razão de sua esfera valorativa, com a compreensão da democracia real, em virtude de sua dimensão descritiva. A partir do conceito de poliarquia é perfeitamente possível classificar os níveis de democratização dos regimes políticos modernos.

O conceito de poliarquia também pode ser ajustado para investigação dos processos democráticos em diversas organizações sociais e políticas extraíndo, a partir da observação da realidade, informações que permitem uma melhor compreensão do processo político das mais variadas instituições, independentemente de seu porte, desde que sua tomada de decisão envolva múltiplos atores (DAHL, 2005; PERISSINOTTO, 2002; DAMASCENO; GÓIS, 2010; AZEVEDO, 2014).

Dahl (2005) apresenta uma figura bidimensional composta pelas duas dimensões teóricas da democratização, onde o eixo (x) corresponde à inclusividade e o eixo (y) corresponde à liberalização, configurando um sistema poliárquico a instituição que atendesse a todos os requisitos referentes a participação e contestação pública.

A operacionalização do conceito de poliarquia, nesta dissertação, irá servir-se de elementos teóricos associados às democracias liberal e representativa (para a noção de inclusividade) e às democracias participativa e deliberativa (para a noção de contestação pública).

¹ Controle do programa de planejamento é a capacidade, que os membros de uma associação devem possuir, para decidir como e quais questões devem ser colocadas na agenda política (DALH, 2001).

Um dos grandes desafios da democracia é analisar e mensurar os fenômenos de natureza complexa e multifacetada que compõem o processo político. Trata-se de ação importante, que inspirou o ponto de partida deste estudo. Assim, esta dissertação se volta para a análise do processo de democratização do órgão político máximo de uma Instituição Federal de Educação, Ciência e Tecnológica. A natureza da organização e sua estrutura *multicampi* são os maiores desafios para execução dessa tarefa.

O objeto deste trabalho compreende a análise do Conselho Superior (CONSU) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF Sudeste MG)², autarquia federal de ensino criada em dezembro de 2008, por meio da integração, em uma única instituição, dos antigos Centro Federal de Educação Tecnológica de Rio Pomba (Cefet-RP), Escola Agrotécnica Federal de Barbacena e Colégio Técnico Universitário (CTU) da Universidade Federal de Juiz de Fora (BRASIL, 2008). Atualmente, a instituição é composta por *campi* localizados nas cidades de Barbacena, Bom Sucesso, Cataguases, Juiz de Fora, Manhuaçu, Muriaé, Rio Pomba, Santos Dumont, São João del-Rei e Ubá. O município de Juiz de Fora abriga, ainda, a Reitoria do instituto (IFSUDESTEMG, 2018a).

O IF Sudeste MG é uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e *multicampi*, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos em suas práticas pedagógicas. Os institutos federais têm por objetivo desenvolver e ofertar a educação técnica e profissional em todos os seus níveis e, com isso, formar e qualificar cidadãos para atuação nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional (BRASIL, 2008).

Para que o IF Sudeste MG possa cumprir seu papel institucional, ele necessita de uma estrutura organizacional que retrate a sua composição humana e profissional, levando em consideração suas especificidades e diversidade.

O estatuto do IF Sudeste MG estabelece o Conselho Superior (CONSU) como órgão máximo da instituição, de caráter consultivo e deliberativo, sendo composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação (MEC) e do Colégio de

² IF Sudeste MG é a sigla utilizada no estatuto e no regimento geral para denominar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais.

Dirigentes³ do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica (MEC, 2018a).

O CONSU responde pela política institucional e pela definição das diretrizes de atuação nas áreas acadêmica e administrativa. Ele também é o responsável pela deflagração de processo de escolha de Reitor e Diretores-gerais dos *campi*, apreciação de proposta orçamentária e elaboração de regulamentos e normas.

Um dos contributos para a complexidade da gestão da instituição é a sua configuração *multicampi*. Nesse contexto, o IF Sudeste MG, para garantir a equidade na formação, deve contemplar uma diversidade de atores e suas especificidades de gênero, etnia, raça, crença, cultura, geração, orientação sexual, suas demandas especiais e procedências regionais.

A discussão apresentada aqui perpassa pelos processos de representação e deliberação do órgão máximo do IF Sudeste MG. Nas instituições públicas federais de ensino, a participação social está sendo viabilizada por meios de conselhos – em especial, o conselho superior – local onde os cidadãos debatem e definem os destinos da instituição.

Assim, para que o IF Sudeste MG possa ser considerado uma instância legítima e plural de tomada de decisão o seu arranjo deliberativo deve proporcionar um alto grau de inclusividade (todos, ainda que por representação, devem sentir-se parte do fórum) e competição política (argumentos e contra-argumentos devem compor as decisões plurais), ou seja, deve ser constituído sob a forma de uma poliarquia.

Diante desse contexto, torna-se pertinente a seguinte pergunta: como se desenvolvem, entre boas práticas e limitações, os processos de representação e deliberação no arranjo decisório do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF Sudeste MG)?

O problema será pormenorizado em objetivo geral e objetivos específicos, que irão nortear a seleção de referências teóricas e a busca por evidências empíricas. Por tais meios, uma resposta será elaborada, para satisfação da pergunta norteadora

O objetivo geral pretende: analisar o arranjo decisório do IF Sudeste, de modo a avaliar se ele é dotado de inclusividade e contestação pública, configurando, portanto, uma poliarquia.

³ O Colégio de Dirigentes é considerado pelo Estatuto um órgão superior do IF Sudeste MG, de caráter consultivo e de apoio ao processo decisório do Reitor, tendo a seguinte composição: I - o Reitor, como presidente; II - os Pró-Reitores; III - os Diretores-Gerais dos campi e os Diretores dos campi avançados (IFSUDESTEMG, 2018b).

Fundamentando-se na pergunta norteadora da pesquisa, elencam-se para este estudo os seguintes objetivos específicos:

- a) descrever o arranjo decisório do IF Sudeste MG, reconhecendo suas partes, seus elementos normativos e seus atores;
- b) analisar o processo de representação no arranjo decisório do IF Sudeste MG, de modo a avaliar se ele promove a inclusividade;
- c) analisar o processo deliberativo no arranjo decisório do IF Sudeste MG, de modo a avaliar se ele promove a contestação pública.

Para compreender o processo de tomada de decisão de uma instituição é necessário investigar de forma sistemática sua atual configuração, mais precisamente, as formas de participação (viabilizada por meio da representação) e deliberação praticadas. Os processos democráticos baseados na livre competição política a partir de uma participação aberta, independente e não discriminatória, asseguram que o poder seja legitimamente aceito, exercido e alternado.

Neste contexto, é extremamente relevante compreender os aspectos que ampliam o grau de democratização do CONSU para que se busquem ações para sua preservação e aperfeiçoamento. Por outro lado, identificar os limites da legítima democracia permite que a instituição atue no sentido de implementar ações de mitigação dos mesmos, buscando reduzir a possibilidade de o IF Sudeste MG de se tornar uma instituição política de órgão decisório máximo não-poliárquico.

A existência de sistemas não-poliárquicos, baseados em tradições seculares, estimula a prevalência da arbitrariedade, reduzindo os valores democráticos. Durante a marcha histórica da humanidade, a democracia não apenas emergiu em vários lugares e de diversas formas, mas também desapareceu por um conjunto de razões (DAHL, 2001). A democracia pode envolver e deve ser, portanto, objeto de contínuo aperfeiçoamento.

A vitalidade da democracia, especialmente em sua forma poliarquica, impulsiona o processo civilizatório reduzindo os riscos de sistemas políticos regressarem ao autoritarismo ou a indiferença.

Com relação as contribuições do presente estudo, primeiramente vale destacar que sob o ponto de vista acadêmico, a pesquisa busca realizar uma reflexão sobre os limites das teorias democráticas liberal-representativa e participativo-deliberativa nos ambientes organizacionais. Assim, ela articula princípios gerais e específicos, que podem ser empregados em diagnósticos análogos a este. Como contribuição social a investigação visa

colaborar para o aprofundamento da discussão sobre a efetividade da participação social nas instituições públicas de maneira geral. Por fim, ao reconhecer possibilidades e limitações da contestação pública e da representação no CONSU, a dissertação favorece a manutenção de boas práticas, assim como a revisão de práticas que impedem o órgão de se tornar poliárquico.

Como antecipação da metodologia, podemos destacar que esta pesquisa é de natureza qualitativa. Quanto aos objetivos do estudo, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. O trabalho pode ser considerado um estudo de caso, pois o estudo concentra-se em uma unidade organizacional e busca compreender parte de seus processos como produto do contexto em que se insere (YIN, 2001).

Para expor as análises empreendidas, esta dissertação foi estruturada em cinco capítulos contando com esta introdução. O referencial teórico está disposto no segundo capítulo. No terceiro capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos. Os resultados e a discussão destes encontram-se no quarto capítulo. No quinto serão apresentadas as considerações finais, que buscam satisfazer ao problema de pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, será apresentada uma revisão bibliográfica sobre alguns fundamentos teóricos da democracia, regime político estabelecido na maioria dos Estados modernos. Será discutida a sua origem, suas principais características, quais seus requisitos e as formas de participação social.

Em seguida, prossegue-se com uma apresentação da teoria dahlsiana sobre a poliarquia, suas ideias centrais, tais como a incorporação da população ao processo político e o estabelecimento da competição política. Essas dimensões dispostas nos dois eixos cartesianos permitem o estabelecimento de graus de democratização que podem ser empregados na observação de processos sociais.

Na terceira seção, serão discutidas as teorias democráticas liberal e representativa, suas principais características e limitações e, na quarta seção, serão tratadas as vertentes democráticas participativa e deliberativa, os fundamentos e as deficiências de cada formulação. A partir desses conceitos pretende-se operacionalizar as duas dimensões-chave da poliarquia – inclusividade e contestação pública – promovendo possibilidade de verificação do grau de democratização do arranjo decisório do IF Sudeste MG.

2.1 A DEMOCRACIA

A palavra democracia é um dos vocábulos mais utilizados no mundo político. Suas características são imprescindíveis para convivência plural de indivíduos porque tocam nos próprios fundamentos da vida dos seres humanos em sociedade e na sua dimensão transcultural (CORNILLON, 1998).

Segundo Toraine (1998), esse regime proporciona a articulação das instituições políticas com a pluralidade de interesses, opiniões e crenças dos diversos indivíduos que compõem determinado corpo social, de modo que convivam sob as mesmas normas.

A democracia não é um direito em si, mas um complexo sistema que inclui certas premissas, cujo núcleo reside nos conceitos de livre debate e escolha. A democracia além de preservar direitos e liberdades, deve garantir um arranjo institucional mínimo que permita a

todos os cidadãos, quando organizados em atores coletivos, exercerem sua influência e controle sobre o Estado (EL MOR, 1998).

2.1.1 Conceito de democracia

A missão de definir a democracia é de uma enorme complexidade, pois essa temática sofre consideráveis modificações históricas, perpassando pela evolução das sociedades e pelo desenvolvimento do próprio espírito político. Uma das precauções que deverão ser tomadas antes de adentrar em um conjunto de pressupostos acerca do conceito passa pelo alerta de Dahl que as “dificuldades que todos devem enfrentar é que não existe uma teoria democrática – existem apenas teorias democráticas” (DAHL, 2006, p.01).

A narrativa estabelece que a democracia é “grega de nascença. As ideias que ela veiculou e as instituições que forjou sempre foram, ao longo dos séculos, com maiores ou menores nuances, poderosos modelos de comparação” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 09).

No entanto, Dahl (2001) evidencia que o processo democrático não pode ser considerado como um fruto de um determinado período histórico, muito menos circunscrito a um determinado povo. Sendo assim, é razoável crer que existiram condições favoráveis ao surgimento da democracia em épocas e locais diferentes.

A história descreve que foi na Grécia antiga e na Roma republicana (no século VI a.C.) onde surgiram registros de regimes de governo que garantiam a participação popular de um grande número de cidadãos durante séculos (DAHL, 2001).

Etimologicamente, por democracia, podemos entender “governo do povo”. De acordo com os radicais gregos que formam a palavra, “demos” corresponde a povo e “Kratos” significa governo. Para Dahl, “Foram os gregos – provavelmente os atenienses que cunharam o termo *demokratia*: demos, o povo, e kratos, governar” (DAHL, 2001, p.21).

Para Goyard-fabre, “a palavra democracia designa o poder do povo (demos, Kratos). Corresponde a uma noção surgida precisamente na Grécia antiga, a partir do século VI antes de nossa era, em Mileto, Megara, Samos e Atenas” (GOYARD-FABRE, 2003, p.09).

Touraine (1998), afirma que a democracia, como a palavra, indica que “é o poder do povo, isto é, o elo estabelecido entre uma realidade social, o povo e uma realidade política, poder” (TOURAINÉ, 1998, p.87).

Dentre as cidades gregas as práticas de participação popular de Atenas tornaram-se as mais conhecidas na época correspondendo às de uma comunidade política em que o povo governa. Aproximadamente no mesmo período em que a participação popular foi adotada na Grécia ela também surgiu em Roma sob a forma de república, que, em latim, *res e publicus* poderia ser interpretado como negócio do povo.

Vale lembrar, no entanto, que na democracia grega bem como na república romana, inicialmente, a participação popular sofria restrição. No caso da primeira, as mulheres, os escravos e os estrangeiros domiciliados em Atenas não eram considerados cidadãos e, portanto, eram impedidos de participar ativamente da vida política (GOYARD-FABRE, 2003). Com relação a Roma, a participação política se resumia aos patrícios e aos aristocratas (DAHL, 2001).

Uma alternativa para melhor compreender a democracia passa pelo estudo de sua evolução conceitual. De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), três legados, ou tradições do pensamento político concorreram diretamente para a formação da consciência democrática contemporânea: a teoria clássica, a teoria medieval e a teoria moderna.

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), a teoria clássica oriunda da Grécia antiga, também conhecida como aristotélica, apresentava a democracia como governo do povo, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, diferenciando-se da monarquia como governo de um e da aristocracia considerado como governo de poucos.

A tradição medieval, com inspiração romana, é fundamentada na soberania popular, possibilitando a distinção entre a titularidade e o exercício do poder. O poder emana da sociedade sendo apenas exercido representativamente por um governante. Ao ressaltar a forma de participação indireta do cidadão no exercício do poder, a teoria medieval rompe com a teoria clássica que reivindicava uma maior atuação direta da população (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

Por fim, a tradição moderna, também denominada de teoria de Maquiavel, considera apenas a monarquia e a república como formas históricas de governo, sendo que a democracia antiga nada mais é que uma forma de república. A república idealizada por Maquiavel e

discutida por escritores nos séculos XVII e XVIII contribuiu para a formação da ideia de democracia moderna justamente por defender que “o poder não está concentrado nas mãos de um só mas é distribuído variadamente por diversos órgãos colegiados, embora, por vezes, contrastando entre si” (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 1998, p. 322).

Quando o termo *demokratia* foi concebido, o povo ao qual se fazia referência era o *demos* de uma *polis* grega, uma comunidade reduzida operando como um organismo decisório coletivo. Os atenienses, que se reuniam em assembleias, representavam, no máximo, cinco mil indivíduos e alternavam entre dois mil e três mil cidadãos. Desde a época em que a democracia foi idealizada e praticada na Grécia antiga, a humanidade levou mais de dois mil anos para inventar e estabelecer uma democracia viável em larga escala (SARTORI, 1994a).

Bobbio (1986), procurando um conceito claro, objetivo e independente de qualquer juízo de valor para conceituar um regime democrático apresenta uma definição mínima de democracia como aquela que apresenta “primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 1986, p.12).

A democracia contemporânea se desenvolveu ao longo do século XIX com a sucessiva ampliação do número de pessoas com direito ao voto. “Quando se diz que no século passado ocorreu em alguns países um contínuo processo de democratização quer-se dizer que o número dos indivíduos com direito ao voto sofreu um progressivo alargamento” (BOBBIO, 1986, p. 19).

Neste contexto, surge a lógica do governo representativo característica dos populosos países modernos, onde as pessoas não podem se reunir, como fizeram nas assembleias do povo de Atenas ou Roma. De acordo com Goyard-Fabre:

era perfeitamente claro que a democracia, em Atenas e nas outras cidades gregas, era uma democracia direta – modo de governo que se tornou impensável nos Estados modernos em razão de suas dimensões territoriais e demográficas. A *eclésia* ou assembleia do povo podia facilmente reunir-se na ágora, deliberar publicamente e até votar por meio de mãos erguidas. Disso se conclui que as democracias de antanho ignoravam o regime representativo que caracteriza a maioria das democracias modernas (GOYARD-FABRE, 2003, p.21).

Em coletividades modernas, com grandes populações, a representação de alguma forma é necessária para que o governo se baseie no consentimento dos governados. O

princípio representativo não se limita ao governo: ele é aplicado na eleição de executivos de grandes organizações sociais, como sindicatos e associações profissionais, dentre outros.

Com o avanço do pensamento democrático, a atenção não é mais dirigida para o Estado e suas estruturas e sim para a sociedade, necessitando, neste caso, aperfeiçoar a participação social.

2.1.2 Os requisitos de um sistema democrático

A democracia é identificada por certos princípios básicos e por um conjunto de instituições e práticas por meio das quais esses princípios são realizados. Seu ponto de partida é o respeito pelos direitos humanos, ou seja, pela dignidade do ser humano. Contudo, ela possui também um foco específico – o de tomada de decisão sobre as regras políticas para qualquer grupo, associação ou sociedade (BEETHAM, 1998). A concepção de cidadania é um valor intrínseco na democracia, não considerando os cidadãos apenas como portadores de direitos e responsabilidades, mas como participantes ativos nas decisões coletivas que afetam suas vidas.

Segundo Touraine (1998), a democracia é o regime político que torna possível indivíduos detentores de diferentes interesses de viverem sob as mesmas leis respeitando os demais membros possuidores das mais diversas crenças e opiniões.

Sartori (1994a), procurando uma definição sobre o que é democracia parte para delimitar o conceito por contraste, ou seja, estabelecendo seu avesso, seu oposto, sua contraposição. Segundo o autor, ao diligenciarmos na busca do significado de democracia, necessitamos determinar, do mesmo modo, o que a democracia não é, ou melhor, o que é inverso de democracia. Longe de ser uma delimitação completa, o autor traz uma definição de democracia no negativo: “democracia é um sistema onde ninguém pode escolher a si mesmo, ninguém pode investir a si mesmo com o poder de governar e, por conseguinte, ninguém pode arrogar-se um poder incondicional e ilimitado” (SARTORI, 1994a, p. 278).

Até na década de 1940, as teorias democráticas foram qualificadas como “fonte de autoridade de governo” expressada pela vontade popular ou como “propósito de governo” externado na busca do bem comum. A abordagem do tema sob a ótica procedimental para “constituição de governo” ainda era desconsiderada (HUNTINGTON, 1994, p.16).

A obra de Schumpeter (1961) foi um marco na confrontação com a teoria clássica da democracia. Os alicerces para uma nova concepção para o sistema democrático introduzidos pela teoria schumpeteriana baseiam-se nas normas processuais dentro do arranjo institucional. Para Schumpeter a adequação de uma teoria democrática deve ser, antes de medidas substanciais (que visam a realização do bem comum através da vontade da maioria), um conjunto de regras e normas procedimentais. No clássico livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, o autor discorre que:

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição (SCHUMPETER, 1961, p.295-6).

Schumpeter (1961) define a democracia como um processo, ou seja, “como um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p.327-8). Na teoria clássica, a população decidia sobre questões políticas e a escolha dos representantes era um fato secundário. Na nova teoria, a decisão do povo sobre assuntos políticos é secundária, pois, são os representantes que tomam as decisões. Deste modo, a democracia se realiza por meio da concorrência entre elites por votos em eleições periódicas como método para selecionar e autorizar governos possuindo como característica principal um fim em detrimento de um valor.

Neste sentido, a democracia é entendida, como a disputa livre pelo voto livre, sendo o processo eleitoral o único meio exequível na formação de um governo ou na sua dissolução. Assim, a verdadeira função do sufrágio é legitimar a liderança escolhida pela maioria. Nesta teoria, a vontade da maioria não se confunde com a vontade do povo uma vez que “esse último constitui um mosaico que a primeira não consegue reproduzir de maneira alguma” (SCHUMPETER, 1961, p.331).

Ao construir sua teoria democrática mais próxima da realidade através de uma crítica a doutrina clássica, Schumpeter demonstrou compatibilidade de princípio entre realismo político e democracia.

Dahl (2001), servindo-se do realismo democrático introduzido por Schumpeter, estabeleceu dentro de sua teoria a distinção entre um sistema ideal e outro próximo do mundo

real. Contudo, ao contrário de Schumpeter, Robert Dahl percebe que além da população escolher seus representantes, o povo tem uma outra função relevante no processo político, qual seja, o poder de influenciar as decisões políticas a partir de grupos de interesses. Giovanni Sartori esboça muito bem a diferença entre os dois:

Embora Dahl defenda a teoria competitiva, sua ênfase é muito diferente da de Schumpeter. Dahl começa onde Schumpeter para, isto é, Dahl procura uma difusão e um reforço pluralistas, na sociedade como um todo, da competição entre elites. Se o problema de Schumpeter é entender o funcionamento da democracia, o problema de Dahl é, além desse, promover a democracia (SARTORI, 1994a, p.211).

Dahl (2001) revela a existência de vários grupos em uma sociedade de caráter plural. Nesta seara pluralista o poder é distribuído em um processo político onde grupos de indivíduos têm a capacidade de influenciar nas decisões políticas em favor de seus interesses. Deste modo, o poder político nessa sociedade é disperso entre os grupos que compõem a estrutura da comunidade.

Uma das principais características da obra de Dahl (2001) é a diferenciação entre democracia ideal e democracia real. O autor reserva a palavra democracia para designar o sistema ideal enquanto a palavra poliarquia denomina sua aproximação com o mundo real (SARTORI, 1994a).

Segundo Dahl (2001), partindo do pressuposto que todos os membros de uma associação estejam igualmente capacitados a participar de suas deliberações, só será considerado um sistema democrático ideal quando atendidos cinco requisitos. Embora o autor reconheça que um sistema democrático perfeito é impraticável, esses requisitos autorizam a comparação das realizações e imperfeições dos sistemas políticos existentes.

Qualquer processo que satisfizesse perfeitamente esses critérios seria um processo democrático perfeito, e o governo da associação seria um governo democrático perfeito. Tomo como certo o fato de que um processo democrático e um governo democrático perfeitos talvez nunca venham a existir na realidade. Eles representam ideais de possibilidades humanas com as quais a realidade pode ser comparada (DAHL, 2012, p. 171).

Os requisitos propostos partem do princípio democrático de que todos os indivíduos de uma coletividade são invariavelmente qualificados para participar da tomada de decisões políticas.

O primeiro requisito é a participação efetiva. Por este critério, o autor afirma que no decorrer do processo de tomada de decisões vinculativas⁴, todos os indivíduos pertencentes a uma coletividade devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros indivíduos conhecerem suas opiniões. As oportunidades devem ser apropriadas e idênticas de colocar questões na pauta e de exprimir seus motivos para afiançar uma decisão e não outra. A recusa ao atendimento dessa premissa poderia influenciar nas decisões políticas em favor apenas de uma minoria.

O segundo requisito diz respeito a igualdade de voto. Cada cidadão deve ter garantida, no estágio de decisões coletivas, a oportunidade igual de expressar uma escolha que será contada como igual em valor à escolha expressa por qualquer outro membro. Não basta assegurar somente a participação efetiva do cidadão sem que lhe seja garantida a igualdade de valor de sua escolha comparado a qualquer outro. “Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais” (DAHL, 2001, p. 49).

O terceiro requisito que corresponde a um sistema democrático ideal é o entendimento esclarecido. Esse critério implica que, dentro de limites razoáveis de tempo, os procedimentos alternativos para a escolha e julgamento de decisões devem ser examinados levando em consideração “as oportunidades que proporcionam aos cidadãos para a aquisição de uma compreensão dos meios e fins, dos interesses do cidadão e das consequências esperadas das políticas para seus próprios interesses e os de outrem” (DAHL, 2012, p. 176). Deste modo, as condições oferecidas pela democracia através da participação efetiva e do sufrágio de igual valor permitiriam que os membros de uma associação tenham a oportunidade de adquirir a compreensão necessária para a escolha da matéria a ser decidida que melhor atende aos interesses da coletividade.

O “Controle do programa de planejamento” ou “Controle de agenda” corresponde ao quarto requisito. Os membros de uma associação devem ter a oportunidade exclusiva de julgarem como as matérias serão dispostas na agenda de assuntos a serem decididos por meio

⁴ Segundo Dahl (2012), as decisões vinculativas obrigam os membros de uma associação a obedecê-las de modo que a não observância acarretam em penalidades expressas em regras ou em leis, é um dos pressupostos da ordem política. “O coletivo das pessoas que tomam as decisões vinculativas constitui o governo da associação. Portanto, essas decisões vinculativas também poderiam ser chamadas de decisões governamentais ou decisões coletivas de caráter vinculativo” (DAHL, 2012, p. 167).

de processo democrático. Desta maneira, as questões políticas são flexíveis a mudanças se os seus membros assim preferirem. O controle da agenda é uma condição primordial e imprescindível para qualquer sistema democrático.

O quinto e último requisito se refere a inclusão. A concepção de inclusão perpassa por toda a história da democracia até o século XX. Se na *Polis* grega as mulheres, os escravos e os estrangeiros não eram considerados cidadãos, na república romana a atuação política se resumia aos patrícios e aos aristocratas. Dahl entende que “todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios” (DAHL, 2001, p. 50).

Para Dahl (2001), esses requisitos são necessários para que os membros de uma associação possam ser considerados politicamente iguais para determinar um governo. A violação de qualquer um desses pressupostos acaba por comprometer o sistema democrático. Assim, caso os votos de alguns membros sejam atribuídos valores diferentes, uma pequena minoria poderá determinar as políticas da associação. Do mesmo modo, quando um pequeno grupo de indivíduos recebe maiores privilégios dos que outros para expressar seus pontos de vista, é bem provável que suas políticas prevaleçam.

Como já afirmado anteriormente, Dahl (2001) considera praticamente impossível que exista no mundo real um sistema democrático onde os cinco requisitos apresentados sejam plenamente exercidos. Então qual seria a vantagem de se analisar os governos democráticos a partir desses critérios? Esses requisitos, por serem idealizações, oferecem meios que podem ser utilizados tanto para investigar o comportamento de associações democráticas reais como também servem de parâmetros para orientação e aperfeiçoamento de instituições políticas.

Eles nos proporcionam padrões para medirmos o desempenho de associações reais que afirmam ser democráticas. Podem servir como orientação para a moldagem e a remoldagem de instituições políticas, constituições, práticas e arranjos concretos. Para todos os que aspiram à democracia, eles também podem gerar questões pertinentes e ajudar na busca de resposta (DAHL, 2001, p.54).

Os princípios básicos da democracia decorrem da necessidade dos cidadãos de terem voz nas decisões que afetam suas vidas em uma base de igualdade com os outros em arranjos institucional que lhes garantam a participação nas decisões públicas.

2.1.3 Os méritos da democracia como forma de governo na concepção dahlsiana

De acordo Dahl (2001), apesar de suas falhas, a democracia possuem vantagens que tornam este regime político mais desejável que qualquer alternativa viável a ela. Para tanto, o autor apresenta dez razões que justificam a superioridade do sistema democrático.

A primeira razão é que a democracia ajuda a impedir governo de autocratas cruéis e corruptos. De acordo com Dahl (2001), ao longo da história, incluindo o nosso tempo, líderes guiados pelos mais diversos sentimentos exploram capacidades excepcionais do Estado para a coerção e a violência para servir os próprios fins. Os custos deste tipo de governo são muitos elevados. A solução para esta incoerência talvez seja a imposição de um código universal de direitos humanos que alcance o reconhecimento de todos os países.

É provável que um processo democrático faça menos para prejudicar os direitos e interesses fundamentais dos seus cidadãos do que as alternativas não-democráticas. Isto porque quando os governos democráticos impedem que as autocracias abusivas governem eles atendem melhor à primeira razão do que outras formas de governos. Para Dahl (2001), um sistema democrático eficaz que permita uma alternância de grupos no poder, é desejável, pois evita que o poder seja exercido por uma ou por poucas pessoas.

A segunda razão pela qual a democracia é a melhor alternativa de governo se refere ao fato de que ela garante aos seus cidadãos uma amplitude de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não concedem e nem podem conceder. Neste contexto, a democracia não é somente reconhecida como um processo de governo, mas também como um sistema de direitos necessários ao funcionamento das instituições políticas democráticas. Nenhum outro sistema que não seja democrático permite aos seus cidadãos uma ampla gama de direitos políticos, como por exemplo: participação efetiva, igualdade de voto, compreensão ilustrada, controle da agenda e inclusão. Se algum sistema político fosse capaz de garantir este conjunto de direitos, seria, por definição, uma democracia. Todavia, não basta apenas que os direitos inerentes a um sistema democrático estejam normatizados, eles devem ser efetivamente aplicados e devem estar, de fato, disponíveis para os cidadãos na prática. Se eles não são aplicados ou não estão disponíveis, o sistema político não é democrático, apesar das afirmações em contrário de seus governantes. Ainda, segundo Dahl (2001, p. 63) as instituições que “proporcionem e protejam oportunidades e direitos democráticos essenciais

são necessárias à democracia: não simplesmente na qualidade de condição logicamente necessária, mas de condição empiricamente necessária para a democracia existir”.

A terceira razão repousa na afirmação que um Estado democrático proporciona maior amplitude de liberdade do que qualquer alternativa viável. Nele, os cidadãos podem desfrutar de um enorme conjunto de liberdades. Numa cultura democrática o valor da liberdade pessoal é a base para os direitos e liberdades adicionais.

A democracia ajuda as pessoas a protegerem seus próprios interesses. Esta é a quarta razão apontada pelo autor para justificar as virtudes de um sistema democrático de governo. Segundo ele, praticamente todos os cidadãos possuem determinados interesses e estes são provavelmente diversos uns dos outros. Como a maioria das pessoas, cada cidadão certamente vai querer exercer algum controle sobre os fatores que determinam se, e em que medida, seu interesse pode ser satisfeito. A democracia protege essa liberdade e oportunidade melhor do que qualquer sistema político alternativo que já tenha sido planejado. Para Dahl (2001), embora não tenhamos assegurado que todos os nossos interesses serão garantidos dentro de um sistema democrático, é certo que fora dele existe grande probabilidade deles serem gravemente feridos por negligência ou dano direto.

A quinta razão baseia-se na afirmação de que somente em um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para as pessoas exercitarem a liberdade de autodeterminação, ou seja, de viverem sob regras de sua própria escolha. Como a experiência demonstra, a unanimidade genuína, não forçada e duradoura, é rara nos assuntos humanos, tanto que Dahl (2001) afirma que a liberdade de autodeterminação só será possível se o processo de elaboração de leis atender a critérios razoáveis.

Se não é razoável esperar-se viver em perfeita harmonia com todos os seres humanos, poderíamos experimentar criar um processo para chegar a decisões em relação a regras e a leis que satisfaçam determinados critérios razoáveis. O processo garantiria que, antes de uma lei ser promulgada, todos os cidadãos tenham a oportunidade de apresentar seus pontos de vista. Todos terão garantidas oportunidades para discutir, deliberar, negociar e procurar soluções conciliatórias, que nas melhores circunstâncias poderiam levar a uma lei que todos considerarão satisfatória. No mais provável caso da impossibilidade de se atingir a unanimidade, a lei proposta pelo maior número será a promulgada (Dahl, 2001, p.67).

Ainda que esse processo não garanta que todos os membros irão viver sob leis de sua própria escolha, ele promove a autodeterminação no seu limite máximo viável.

A sexta razão informa que apenas um governo democrático pode fornecer uma oportunidade máxima para o exercício da responsabilidade moral. Para o autor, o cidadão de uma democracia acaba sendo moralmente responsável por suas escolhas porque possui a faculdade de exercer sua influência no processo político. Por outro lado, em um processo não-democrático onde os cidadãos são excluídos das decisões coletivas, não desfrutando do direito de viver sob normas de sua própria escolha, eles não podem ser responsabilizados moralmente.

A sétima razão nos informa que a democracia fomenta o desenvolvimento humano mais plenamente do que qualquer alternativa. Para Dahl (2001), esta é uma afirmação ousada e consideravelmente mais controversa do que qualquer uma das outras. De fato, os países de maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) são democracias. Em paralelo, os de pior IDH apresentam governos autocráticos⁵. O autor ressalta a importância da democracia no fomento ao desenvolvimento humano:

Ao nascer, a maioria dos seres humanos possui o potencial para desenvolver essas características. Esse desenvolvimento depende de inúmeras circunstâncias, entre as quais a natureza do sistema político em que vive a pessoa. Apenas sistemas democráticos proporcionam as condições sob as quais as características mencionadas têm probabilidade de se desenvolver plenamente. Todos os outros regimes reduzem, em geral drasticamente, o campo em que os adultos podem agir para proteger seus próprios interesses, levar em conta os interesses dos outros, assumir a responsabilidade por decisões importantes e empenhar-se livremente com outros na busca pela melhor decisão. Um governo democrático não basta para garantir que essas características se desenvolvam, mas é essencial (DAHL, 2001, p.69).

A oitava razão declara que somente um governo democrático pode promover um grau relativamente alto da igualdade política⁶. De acordo com Dahl (2001), uma das razões mais

⁵ Segundo o ranking do IDH global (PNUD, 2015).

⁶ Para Dahl (2012), a igualdade política, dentro da perspectiva democrática, necessita para ser conservada de um conjunto de normas legais, sustentados pela opinião geral, de modo que garantam aos cidadãos direitos, oportunidades e obrigações necessárias que se plenamente exequíveis permite a efetivação da igualdade política entre cidadãos. Segundo o autor, a igualdade política “é um meio essencial para uma distribuição justa da liberdade e para as oportunidades justas de autodesenvolvimento” (DAHL, 2012 p. 514).

importantes para defender a democracia é que este sistema permite alcançar a igualdade política entre os cidadãos em maior extensão que qualquer outra alternativa.

Outro motivo pelo qual o sistema democrático é a alternativa mais desejável, é o fato de que as democracias representativas modernas não guerreiam umas com as outras. Para justificar este motivo, Dahl (2001) afirma que nenhuma das guerras internacionais entre 1945 e 1989 ocorreu entre países democráticos. Por outro lado, o autor também faz questão de frisar que governos democráticos modernos muitas vezes entraram em guerra com países não democráticos. As razões não estão esclarecidas. Mas é razoável pensar que os altos níveis de comércio entre as democracias modernas predispõem à cordialidade em vez da guerra. Mas também é verdade que os cidadãos democráticos e os líderes aprendem as artes do compromisso. Além disso, eles estão inclinados ver pessoas de outros países democráticos menos ameaçadoras e mais confiáveis. Deste modo, um mundo mais pacífico passa por um mundo mais democrático na visão do autor (DAHL, 2001).

A décima e última razão consiste no fato de que países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos do que países com governos não democráticos. Segundo Dahl (2001), existe uma sintonia entre riqueza e democracia desde o século XIX, quando países democráticos já eram mais ricos que os países não democráticos. A explicação, em parte, pode ser encontrada na afinidade entre a democracia representativa e uma economia de mercado. Nos países democráticos a educação é promovida, o que fomenta a inovação e o crescimento econômico. Além disso, os contratos são mais efetivamente cumpridos, os direitos de propriedades são garantidos, as regras de comunicação e transparências são aplicadas e a intervenção estatal é menor. Embora ressalte os resultados positivos da afinidade entre democracia moderna e economias de mercado, o autor alerta que “a economia de mercado gera a desigualdade política, por isso também pode reduzir as perspectivas de atingir a plena igualdade política entre os cidadãos de um país democrático” (DAHL, 2001, p.73).

Para Dahl (2001), apesar de as democracias modernas apresentarem muitos defeitos, as razões acima justificam as vantagens de um sistema democrático quando comparado a qualquer outra opção viável. A democracia, por meio de um conjunto de direitos e liberdades, restringe a possibilidade de abuso de poder por parte do Estado, ao mesmo tempo que cria canais de participação que permitam que todos os indivíduos exerçam relativa influência e controle sobre seu governo.

Outro fator relevante é a transmissão de orientações normativas e de princípios da esfera macro a micro o que permitiria o surgimento de arranjos institucionais para mediação de interesses. Assim, mesmo em organizações menores que um Estado – principalmente nas públicas e complexas – a condução democrática de processos é algo mais legítimo e potencialmente mais efetivo, pois múltiplos atores poderão envolver-se e responsabilizar-se.

2.2 POLIARQUIA

Nesta seção será apresentada a Poliarquia uma das teorias mais reconhecidas sobre democracia na atualidade (CHANTAL, 2001). Esta teoria se destaca em virtude de ser operacionalizada por meio de indicadores com os quais são estimados níveis de democratização das associações políticas. Através dela é possível compreender as antigas democracias, as presentes e também estabelecer escalas de democracia que permitam sua comparação de acordo com dois atributos: inclusividade e contestação pública.

Destaca-se também que o método desenvolvido por Dahl (2005), além de possuir a capacidade de avaliar níveis de democracia em termos de Estados Nacionais, também possibilita qualificar o processo de democratização em unidades políticas menores. De acordo com esses índices é possível observar a evolução da democracia em uma associação política durante um período de tempo, como também comparar a qualidade da democracia entre associações.

2.2.1 Conceito de poliarquia

O conceito de poliarquia foi formulado pelo cientista político norte-americano Robert Dahl (2005) para demonstrar a conquista das instituições democráticas dentro de um sistema político que privilegia a participação de uma pluralidade de atores. O poder político nessa sociedade é disperso entre os grupos que compõem a estrutura da comunidade. O pluralismo proposto dentro da teoria democrática de Dahl surge da ideia de competitividade das elites pelo poder.

As discussões iniciais sobre os ideais pluralistas avaliavam apenas a disputa das minorias para o acesso ao poder, não debatendo sobre a inclusividade e a contestação pública como características de um regime democrático. Essas duas dimensões, propostas pela teoria dahlsiana, têm sido estudadas por vários especialistas da política sendo Dahl reconhecido

como “um dos mais convencidos teóricos e ideólogos do pluralismo” (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 1998. p.931).

Outhwaite e Bottomore (1996) evidenciam que a concepção pluralista foi desenvolvida pelos teóricos Talcott Parsons e David Truman a partir da década de 1940 sendo que Robert Dahl realizou uma profunda formulação tornando o pluralismo uma “teoria da competição política estável e relativamente aberta e das condições institucionais e normativas que a sustentam” (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 575). É, portanto, neste contexto de participação política que será tratado o conceito de poliarquia dentro da obra de Dahl (2005).

O termo poliarquia “deriva de palavras gregas que significam ‘muitos’ e ‘governo’; assim, ‘o governo de muitos’ se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia” (DAHL, 2001, p. 104). Deste modo, em uma poliarquia as decisões coletivas são tomadas por todos os cidadãos em igualdade de condições.

Limongi (2005), no prefácio de Dahl (2005), ressalta que o referido vocábulo concebido por Dahl (2005) surge do pressuposto de que o ideal democrático é algo praticamente inalcançável nos sistemas políticos contemporâneos, de modo que a poliarquia representaria o estágio atual nas quais determinadas nações se encontram uma vez que nenhum Estado tenha atingido a democratização plena.

Dahl (2005) constrói uma teoria democrática perguntando quais são as condições necessárias e suficientes para uma democracia e quais são os limites ideais que nos permitem qualificar um sistema político como democrático. Uma vez estabelecido este limite, interpretará a democracia como aquela organização política que o alcança. Por outro lado, chamará aqueles sistemas políticos que mais estão próximo dos limites ideais de poliarquias.

Segundo Dahl (2005), a democracia parte da premissa de que ela é um sistema de governo responsivo de forma contínua às predileções de seus cidadãos, considerando estes como politicamente iguais. O autor guarda o termo democracia para indicar “um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (DAHL, 2005, p. 25-26). Desta maneira, o referido modelo pode servir como um tipo ideal, de acordo com a concepção weberiana, para mensurar a distância que estão os vários sistemas políticos existentes deste limite teórico.

Outra premissa importante para que um governo democrático possa prosseguir continuamente responsivo a seus cidadãos requer que estes tenham oportunidades plenas de formular suas preferências, de expressá-las individualmente ou coletivamente e, ainda, de ter suas preferências igualmente respeitadas. Essas condições são indispensáveis à democracia, embora, não sejam suficientes (DAHL, 2005). Para que essas três oportunidades necessárias à democracia existam as instituições da sociedade devem fornecer pelo menos oito garantias: 1) Liberdade de formar e aderir a organizações; 2) Liberdade de expressão; 3) Direito de voto; 4) Elegibilidade para cargos públicos; 5) Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; 6) Fontes alternativas de informação; 7) Eleições livres e idôneas; 8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências (DAHL, 2005).

Esse conjunto de garantias distingue a poliarquia de outros regimes. O implemento dessas condições pode ser visto como um processo em direção à democratização. A existência duradoura e a observância de todo o conjunto é a marca de uma democracia estabelecida.

Deste modo, para Dahl (1998) enquanto o termo “democracia” é aplicado para designar um ideal quase inatingível o termo “poliarquia” poderia ser empregado para expressar os sistemas políticos que possuem sufrágio amplo e salvaguarda relativamente eficaz das liberdades e oportunidades individuais.

É pouco provável que algum estado logre cumprir de forma plena todas as condições ideais típicas de uma democracia. A democracia existe sob condições modernas na forma de “poliarquia”, ou seja, a influência plural e sucessiva de grupos de interesse (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 575). No entendimento de Dahl (2005, p. 31) “nenhum grande sistema do mundo real é plenamente democratizado”. O autor define as poliarquias como “regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos a contestação pública” (DAHL, 2005, p. 31).

As garantias relacionadas acima quando dispostas em uma escala e relacionadas com as duas dimensões teóricas da democratização (contestação pública e direito de participação), permitiriam comparar diferentes regimes segundo a amplitude da oposição e sua inclusividade. Isto porque os regimes divergem imensamente na abrangência com que as oito garantias institucionais são asseguradas aos membros do sistema político que queiram participar e contestar a conduta do governo (DAHL, 2005).

A poliarquia, como apresentada por Dahl (2005), deve ser entendida como um processo pelo qual um conjunto de instituições políticas se aproxima do que se chama de

democracia ideal. Para o funcionamento adequado da poliarquia não são importantes apenas a existência e o funcionamento das instituições, mas também a existência de grupos sociais e espaço adequado para que estes possam se estruturar e atuar. O autor afirma que “como um sistema de democracia em grande escala no mundo real, a poliarquia é o melhor de todos por enquanto; mas, de acordo com os padrões ideais, ela é apenas o segundo melhor sistema” (DAHL, 2012, p. 280).

O conceito de poliarquia de Dahl não é apenas uma contribuição relevante para a teoria democrática, mas também tem sido um poderoso incentivo para a análise empírica. De acordo com Azevedo (2014), a poliarquia tornou-se um dos conceitos mais utilizados em ciência política porque combina qualidades prescritivas – aprimorando a democracia como governo ideal – com opções empíricas. Ambos os aspectos permitem a análise das democracias existentes e a questão de como elas podem ser desenvolvidas.

Neste sentido, Azevedo (2014) corrobora:

A relação entre metas e instituições presente na justificação da dimensão ideal da democracia evidencia que, além de assentar critérios normativos, uma teoria da democracia deve estabelecer as condições necessárias para a sua existência no mundo real. Portanto, a teoria expressada pela ideia de democracia poliárquica envolve a interligação da noção de democracia ideal com a real. Isso significa que o conceito de poliarquia apresentado por Dahl pressupõe a dimensão valorativa da sua teoria e define os elementos que compõem a dimensão descritiva ou estritamente formal. A concepção valorativa se justificaria pela necessidade de estabelecer princípios que expressam critérios ou mesmo metas que se deseja alcançar por meio da democracia. A concepção descritiva determinaria as condições e os procedimentos necessários para se afirmar, a partir da observação da realidade, se uma dada organização ou um determinado regime ou governo seria ou não democrático e o quanto os critérios de um processo democrático estariam sendo satisfeitos (AZEVEDO, 2014, p.12-13).

Deste modo, a partir do conceito de poliarquia torna-se possível a realização de um diagnóstico mais realista dos regimes democráticos contemporâneos, visto que, a partir desse conceito, é possível determinar "graus de democratização" e, dessa forma, avaliar e comparar os regimes políticos.

Outra vantagem do conceito de poliarquia é que ele também pode ser adaptado para a investigação de dimensões meso e microsociais, fornecendo subsídios analíticos que permitem uma melhor compreensão do processo de democratização das mais variadas instituições políticas (DAHL, 2005).

2.2.2 A importância da poliarquia como regime político

É importante conhecer as suposições que Dahl (2005) utiliza para construir sua teoria da democracia. As transições de regimes trazem consigo novas possibilidades de conflito, uma vez que os governos passam a refletir sobre a perspectiva de perderem as suas posições de comando para os representantes dos indivíduos recém-incorporados ao sistema de contestação. O autor aponta que quanto maior a intensidade do conflito entre oposição e governo maior será a predisposição de cada parte em restringir a participação efetiva do outro.

Dahl compromete-se a explorar um conjunto de considerações que justificam as vantagens de uma democratização bem-sucedida. Em razão das características dos contextos históricos de cada Estado existem consideráveis diferenças entre os vários regimes políticos que envolvam a participação da população. O autor aponta divergências entre os princípios democráticos e a prática política adotada por estes Estados contemporâneos para enfatizar a importância da teoria da poliarquia.

Segundo Dahl, “há boas razões para se pensar que a transformação de um regime de uma hegemonia num regime mais competitivo ou de uma oligarquia competitiva numa poliarquia tem resultados significativos” (DAHL, 2005, p. 41). Para demonstrar tal assertiva Dahl apresenta seis argumentos constitutivos de um processo de democratização que justificam a relevância da poliarquia em relação a outros regimes políticos.

Em primeiro lugar, é necessário destacar o conceito das liberdades liberais clássicas que compõem em parte o significado de contestação pública e de participação. Nesse sistema, existem:

Oportunidades de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições em que candidatos de diferentes partidos disputam votos e depois das quais os candidatos derrotados entregam pacificamente os cargos ocupados aos vencedores etc. (DAHL, 2005, p.41).

A poliarquia como um sistema aberto à participação e ao debate público, sem limitação de qualquer natureza, promove as liberdades fundamentais dos cidadãos possibilitando que o regime político seja mais representativo, pois, integram mais pluralidades de concepções políticas graças ao sufrágio universal.

Em segundo lugar, somente em uma poliarquia é possível a composição de uma representação política por meio da combinação de participação e competição política. Com a

ampliação dos eleitores e das alternativas à sua disposição também aumenta a representatividade do sistema, permitindo alternância na organização dos cargos públicos. Isto porque “na medida em que novos grupos obtêm o sufrágio, candidatos com características sociais mais próximas às camadas recém-incorporadas ganham uma fatia maior dos cargos eletivos” (DAHL, 2005, p.42).

Em terceiro lugar, destaca-se que “na medida em que um sistema torna-se mais competitivo ou mais inclusivo, os políticos buscam o apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da vida política” (DAHL, 2005, p.43). A competição e a inclusividade acarretam alterações na estrutura e organização dos partidos políticos que se lançam na busca de apoio de novos grupos que até então estavam excluídos do processo político. Também são criados novos partidos que buscam representar ou dar voz às preferências dos cidadãos cada vez mais plurais. Quando o direito ao voto torna-se universal os velhos partidos baseados nas relações sociais entre os notáveis “são substituídos ou suplementados por partidos mais eficazes em atrair as classes médias” (DAHL, 2005, p.44).

Em quarto lugar, Dahl esclarece que, com a poliarquia, a pluralidade partidária proporciona que as preferências e os interesses dos cidadãos sejam mais bem representados politicamente. “Em qualquer país, quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política” (DAHL, 2005, p.46).

Em quinto lugar, Dahl (2005) defende que a poliarquia ajuda a impedir governos totalitários e arbitrários. Segundo Dahl:

Quanto menores os obstáculos à contestação pública e maior a proporção da população incluída no sistema político, mais dificuldade terá o governo de um país em adotar e aplicar políticas que exijam o exercício de sanções extremas contra uma porção maior do que uma pequena porcentagem da população; e menos provável, também, que o governo tente fazê-lo (DAHL, 2005, p.47).

Em sexto lugar, Dahl (2005) reafirma os argumentos anteriores destacando a importância de um regime poliárquico que procura valorizar a participação e o debate público de todos os grupos sociais. O autor conclui que as implicações de um regime poliárquico são mais desejáveis do que as consequências de um regime não-poliárquico.

Deste modo a poliarquia reconhece a pluralidade de grupos na disputa pelo poder, utilizando-se de duas dimensões teóricas – a contestação pública e a participação. Este regime não garante a resolução de conflitos, mas cria uma consciência dos direitos e obrigações nos seus cidadãos.

2.2.3 O plano bidimensional da poliarquia

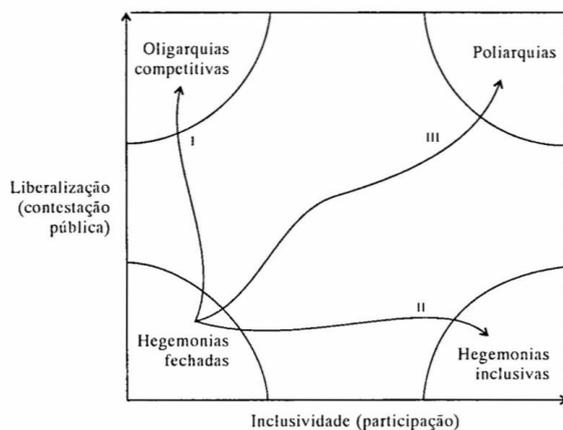
Dahl (2005) apresenta uma figura bidimensional composta pelas duas dimensões teóricas da democratização, onde o eixo (x) corresponde à inclusividade (participação) e o eixo (y) corresponde à liberalização (contestação pública).

Deste modo, quanto maior for a contestação pública e o direito de participação maior será a competição e a inclusão democrática. Embora a contestação e a participação sejam imprescindíveis para um sistema democrático, isso necessariamente não significa que sejam suficientes para alcançar a plenitude democrática.

Dahl interpreta a competição política como a medida que os diferentes sistemas políticos facilitam a oposição, o debate público ou a luta política. Por outro lado, a participação expressa a capacidade do sistema político de representar ou dar voz às preferências da maioria dos cidadãos.

Dahl usará essas duas dimensões para classificar os sistemas políticos de acordo com o grau de desenvolvimento em que o debate público e a participação ocorram. Ele vai chamar de hegemonia fechada os sistemas políticos nos quais a participação e o debate público são muito baixos, enquanto as poliarquias serão esses sistemas políticos que apresentam participação e contestação de forma ampla. No entanto, o caminho para a poliarquia pode não ser completamente retilíneo e pode ser tendencioso por deficiências na participação ou no debate público. Como é visto na figura 1, qualificar-se-á o sistema político como hegemonia inclusiva ou como oligarquia competitiva quando forem frágeis o debate público ou a participação política, respectivamente.

Figura 1 – Liberalização, inclusividade e democratização



Fonte: DAHL, 2005, p. 30.

Os caminhos que levam a um sistema poliárquico partem das diferentes combinações de dois elementos: a constituição de um sistema institucionalizado de contestação pública e a inclusão da população adulta ao processo político, isto é, a combinação da liberalização com a inclusividade, duas dimensões que podem ser usadas para avaliar qualquer sistema político.

Deste modo, a partir dessas duas dimensões, contestação pública e participação, é perfeitamente possível examinar as alterações entre os regimes políticos apresentados anteriormente. As possíveis evoluções de um sistema são refletidas nas trajetórias descritas na figura 1. Uma hegemonia fechada pode avançar para um maior grau de representação ou participação nas eleições sem que o governo desenvolva o debate público ou a competição política entre diferentes atores, o que configuraria uma hegemonia inclusiva ou, inversamente, evoluir para sistemas políticos com debate público, mas sem a capacidade de representar todos os interesses ou preferências, o que resultaria numa oligarquia competitiva. Finalmente, também pode evoluir para sistemas políticos nos quais existem debates públicos e participação política, isto é, para poliarquias. Como o próprio Dahl (2005) reconhece, as dimensões propostas não são perfeitas e nem completas, mas servem como variáveis para se estabelecer uma classificação.

2.2.4 A relevância do conceito para análise de sistemas democráticos reais

Os elementos apresentados até agora permitem diferentes formas de classificar os regimes democráticos. Como já assinalado, uma das principais virtudes da poliarquia desenvolvida por Robert Dahl é que ela pode ser operacionalizada por meio de indicadores

com os quais são estimados “graus de democratização”. De acordo com esses índices é possível observar a evolução da democracia em um país ou organização durante um período de tempo, como também comparar a qualidade da democracia entre países ou organizações (DAHL, 2005).

No entanto, o método desenvolvido por Dahl, além de possuir a capacidade de avaliar a poliarquia em termos de Estados Nacionais, também possibilita qualificar o processo de democratização em unidades políticas menores como explicitamente indica o próprio autor: “parte da análise seguramente poderia ser aplicada a níveis subordinados de organização social e política como municípios, províncias, sindicatos, empresas, igrejas e coisas assim” (DAHL, 2005, p. 34).

Isto ocorre porque os princípios democráticos não se referem, exclusivamente, a uma metodologia de tomada de decisão e de seleção de cidadãos para posições representativas na política em nível nacional. Uma gama de organizações pode utilizar dos procedimentos democráticos para tomar decisões independentemente de seu tamanho. A votação em sindicatos, escolas ou em conselhos de administração pode ser extremamente importante, mesmo que algumas centenas ou mesmo algumas pessoas participem desses processos.

A maioria dos estudos sobre a democracia dedicou atenção especial a processos democráticos de larga escala, como eleições nacionais ou plebiscitos, negligenciando os processos menores (OLIVER; HA; CALLEN, 2012). Por isso, é importante diagnosticar os processos democráticos nas organizações como forma de refletir sobre as possibilidades de aperfeiçoar a democracia em contextos microssociais.

Segundo Pateman (1992, p.46), “para que os indivíduos em um grande Estado sejam capazes de participar efetivamente do governo da ‘grande sociedade’, as qualidades necessárias subjacentes a essa participação devem ser fomentadas e desenvolvidas a nível local”.

Deste modo, o conceito de poliarquia passa a ser cada vez mais significativo em debates substantivos dentro do campo da política comparativa, não só referentes aos macrossistemas como também no microssistemas.

A análise institucional poliárquica inspirou estudos destinados a compreender a dinâmica de conselhos gestores de políticas públicas. Damasceno e Góis (2010), realizaram estudo no Conselho Municipal da Criança e Adolescente em Natividade, Rio de Janeiro, onde apresentaram alguns fatores que permitiram o sucesso do conselho. Perissinotto (2002) estudou a eficiência da prática poliárquica na gestão de conselhos municipais, explanando

que, no Conselho de Assistência Social de Curitiba, no Paraná, essa prática não se materializava.

Azevedo (2014) também discorre da importância da avaliação da correlação do eixo inclusividade/contestação pública como forma de aprimoramento do processo democrático, inclusive, nas diversas organizações:

na perspectiva dahlsiana a ampliação das possibilidades de participação política dos cidadãos, além de ser fundamental para aperfeiçoar a democracia na atualidade, é uma necessidade do processo democrático em função da interdependência presente no eixo participação-representação. Portanto, os desafios colocados pela ampliação da dimensão dos regimes democráticos implicam, como condição de legitimidade, a expansão, principalmente nos níveis subnacionais de governo e nas diversas organizações que se pretendem democráticas, dos espaços de participação e de tomada de decisão pelos cidadãos (AZEVEDO, 2014, p. 26).

As duas dimensões teóricas da poliarquia, participação (por representação) e contestação pública, são temas que podem ser compreendidos pelo aprofundamento do estudo das teorias democráticas liberal-representativa e participativo-deliberativa, respectivamente.

A participação política em um arranjo complexo e plural como o IF Sudeste MG requer esforços de engenharia institucional para que todas as partes (docentes, técnicos administrativos, discentes, etc) se façam representar no conselho. Para uma boa representação são necessários parâmetros fornecidos pela noção de democracia representativa. Identificar suas vantagens e buscar ações que minimizem os seus limites são contribuições importantes para que se possa alcançar uma efetiva participação.

A contestação pública, por sua vez, pressupõe argumentação e contra-argumentação. Tais movimentos (participação discursiva) possuem premissas explicitadas pelas categorias que compõem a democracia deliberativa. Os obstáculos a sua vigência devem ser ultrapassados para que haja contestação pública de qualidade no Conselho Superior do IF Sudeste MG.

Neste contexto, elementos analíticos básicos desta dissertação sobre as dimensões da poliarquia serão extraídos das teorias democráticas liberal-representativa (inclusividade) e participativo-deliberativo (contestação pública). Essas teorias serão tratadas nas próximas seções.

2.3 DEMOCRACIA LIBERAL-REPRESENTATIVA

Por motivos e razões das mais variadas, entre as quais destacam-se as de ordem demográfica e geográfica, além da diversidade de temas e complexidade da sociedade, a democracia direta como conhecida na Grécia se transformou em democracia representativa. Deste modo, entre as teorias democráticas, a democracia representativa tornou-se a teoria mais praticada no mundo contemporâneo.

Nesta seção, será apresentada uma breve definição sobre o liberalismo que operou grande influência na construção da democracia contemporânea, segundo Bobbio (2000a). Após, será realizado um detalhamento das principais características da democracia liberal representativa e suas limitações.

2.3.1 O liberalismo e sua relação com a democracia

Em ampla acepção, o liberalismo é um movimento baseado na liberdade individual como direito intransferível. O liberalismo surge como ideologia política, no século XVII, em oposição ao absolutismo monárquico, rejeitando sua legitimidade enquanto premissa de Estado por privilegiar apenas uma minoria que possuía o poder de legislar. Esta minoria apropriava-se de bens de propriedade alheia como forma de suprir e fortalecer seu domínio e influência. Esta falta de legitimidade por parte do Estado só seria resolvida com legisladores escolhidos pela sociedade e empenhados na busca dos interesses coletivos, em particular, na defesa da liberdade e na proteção da propriedade privada contra a ambição da nobreza (RAMALHO JÚNIOR, 2012).

De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), o liberalismo seria uma resposta ao Estado absolutista onde a liberdade autêntica era usufruída apenas por determinada classe ou grupo. Neste caso, a democracia liberal representaria a recuperação dos direitos políticos dos cidadãos. Assim, o liberalismo, buscando proteger os indivíduos das arbitrariedades do Estado, limitou o poder deste como forma de garantir os direitos públicos e subjetivos dos cidadãos. Simultaneamente, a democracia serviria para legitimar elites políticas em posição de controle do Estado, por meio do voto universal. Segundo o autor, o liberalismo emerge da nova estruturação organizacional do Estado instaurado na Europa a partir do século XVI. Esse Estado moderno, detentor exclusivo da força, atuaria em três níveis: jurídico, político e sociológico. No nível jurídico, por meio do conceito de soberania, produziria normas jurídicas

para estabelecer a conduta dos indivíduos de maneira a não existir alguém acima do Estado. No nível político, o novo Estado destituiria os centros de autoridades autônomas fazendo desaparecer a mediação política entre o príncipe e os indivíduos, tornando todos iguais enquanto súditos. No nível sociológico, o Estado moderno, a partir de um novo instrumento operacional, a burocracia, se apresentaria como uma estrutura organizacional administrativa que atuaria de maneira racional e eficiente (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.698).

O pensamento liberal difundiu-se em diversas vertentes ideológicas em razão das especificidades estruturais, culturais e sociais com as quais o liberalismo se deparou em cada sociedade e em diferentes momentos históricos, “o liberalismo é um movimento de ideias que passa através de diversos autores diferentes entre si, com Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, Constant, John Stuart Mill, Tocqueville, para lembrar o nome de autores elevados ao céu dos clássicos” (BOBBIO, 1986, p. 114).

A existência de regimes políticos qualificados como liberais democráticos ou de democracia liberal leva a supor que tanto a democracia quanto o liberalismo sejam interligados. No entanto, o liberalismo e a democracia têm propósitos diferentes de acordo a aceção mais comum dos dois termos. O primeiro está focado em reduzir os poderes do Estado. A segunda entende-se como uma forma de governo em que o poder deriva da vontade popular se contrapondo ao governo de um, a monarquia, e ao governo de poucos, a aristocracia. A democracia e o liberalismo podem entrar em conflito já que a relação entre eles é extremamente complexa. Depreende-se então que nem sempre um Estado liberal é democrático, muito pelo contrário, já que se realiza historicamente em governos que a participação fica restrita às classes dominantes. Por outro lado, um governo democrático não leva necessariamente a um Estado liberal (BOBBIO, 2000a).

Da mesma forma que democracia e liberalismo podem estar numa relação dialética ou antagônica podem também convergir para o aprimoramento de um regime. Quando isso acontece, tem lugar um sistema liberal democrático. Bobbio (2000a), afirma ser perfeitamente possível a compatibilidade entre as concepções apresentadas:

Não só o liberalismo é compatível com a democracia, mas a democracia pode ser considerada como o natural desenvolvimento do Estado liberal apenas se tomada não pelo de seu ideal igualitário, mas pelo lado da sua fórmula política, que é, como se viu, a soberania popular. O único modo de tornar possível o exercício da soberania popular é a atribuição ao maior número de cidadãos do direito de participar direta e indiretamente na tomada das decisões coletivas; em outras palavras, é a maior extensão dos direitos

políticos até o limite último do sufrágio universal (...). Existem, em suma, boas razões para crer: a) que hoje o método democrático seja necessário para a salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa, que estão na base do Estado Liberal; b) que a salvaguarda desses direitos seja necessários para o correto funcionamento do método democrático (BOBBIO, 2000a, p.43).

Na abordagem liberal que é inerente à democracia, todas as formas de poder estão enraizadas na vontade do povo. Esta abordagem reforça o Estado de direito como um dos fundamentos básicos da democracia; afirma a separação de poderes como um veículo para sua contenção; e promove os direitos e liberdades individuais como um pré-requisito para a sua dignidade (EL MOR, 1998).

2.3.2 As principais características e limitações da democracia liberal representativa

Uma das grandes contribuições do Estado liberal foi o reconhecimento dos direitos e liberdades individuais, o que proporcionou a constituição de inúmeros princípios básicos para o desenvolvimento dos regimes democráticos que permeiam as sociedades contemporâneas (RAMALHO JÚNIOR, 2012).

O desenvolvimento das liberdades individuais, asseguradas pela democracia liberal, ensejou o fortalecimento de grupos sociais criados dentro da sociedade civil que passaram buscar a efetivação desses direitos. Neste contexto, novas camadas sociais foram ganhando forças, o que lhes garantiu um significativo alargamento dos direitos políticos com o sufrágio universal masculino e feminino permitindo o desenvolvimento do Estado representativo.

A democracia representativa nasce a partir do Estado liberal que estendeu os direitos políticos para novos grupos integrantes da sociedade civil, para além dos detentores de propriedade, ampliando assim a necessidade de participação. A democracia representativa surge da necessidade de compatibilizar a participação popular - ainda que restrita a escolha de mandatários - com as novas condições sociais.

De acordo com Bobbio (2000b):

A substituição da democracia direta pela democracia representativa deveu-se a uma questão de fato; o distinto juízo sobre a democracia como forma de governo implica uma questão de princípio. As condições históricas alteraram-se com a transição da cidade-Estado para os grandes Estados territoriais. O próprio Rousseau, embora tivesse feito o elogio da democracia direta, reconheceu que uma das razões pelas quais uma verdadeira democracia jamais existiu, e jamais existirá, era que ela exige um Estado muito pequeno

“no qual seja fácil para o povo reunir-se, e no qual cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros” (BOBBIO, 2000b, p. 376).

Os modelos de democracia representativa moderna perpassam primeiramente pelo pensamento de uma tradição republicana liberal proveniente do trabalho, em particular, de James Madison e Alexander Hamilton. Os fundadores do sistema representativo nos Estados Unidos idealizam a democracia representativa como o melhor sistema para evitar a tirania da maioria⁷ (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003). O maior receio era que as instituições e as decisões públicas fossem tomadas de paixões ou ambições das facções⁸ formadas por cidadãos que estavam servindo à tirania da maioria.

O segundo modelo da democracia representativa moderna é constituída por abordagens elitistas⁹, pluralistas¹⁰ e pela teoria econômica¹¹ da democracia. Essas abordagens compartilham a visão da democracia representativa como um sistema de competição que regula a luta pelo poder, como um mecanismo para a agregação de preferências dos cidadãos por meio da eleição de governantes e da formulação de políticas públicas, ou como um procedimento político através do qual cidadãos-eleitores escolhem entre um conjunto de representantes que oferecem programas diferentes.

Neste sentido, os regimes políticos dos grandes países modernos possuem como característica a lógica do governo representativo. Nas palavras de Sartori “todas as nossas

⁷ Segundo Hamilton, Madison e Jay (2003), é improvável que a maioria dos cidadãos possa trabalhar no sentido de ameaçar a promoção dos direitos da maioria dos indivíduos. Isso porque, naturalmente, a maioria não pode oprimir a si própria. Todavia, nada impede que a maioria aja deliberadamente no intuito de oprimir os direitos da minoria.

⁸ Para Hamilton, Madison e Jay (2003) facção é “uma reunião de cidadãos, quer formem a maioria ou a minoria do todo, uma vez que sejam unidos e dirigidos pelo impulso de uma paixão ou interesse contrário aos direitos dos outros cidadãos, ou ao interesse constante e geral da sociedade” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p.60).

⁹ O maior expoente da teoria elitista foi Schumpeter (1961) que define a democracia como um processo institucional que permitiria os cidadãos, através de uma luta competitiva pelo voto, escolherem seus representantes para deliberar sobre as questões políticas.

¹⁰ O pluralismo se desenvolveu nos Estados Unidos e teve como principal representante Dahl (1988). O autor traz uma concepção que a vida política é caracterizada pela existência de vários centros de poder e pela disputa de vários grupos que lutam por recursos escassos. O poder não está concentrado, está essencialmente disperso pela sociedade. Muitos grupos que representam interesses diversos lutam para influenciar políticas e instituições.

¹¹ Para Macpherson (1978), na democracia como mercado político, os políticos e os eleitores devem ser maximizadores racionais e, se agirem em circunstâncias de livre competição política, o resultado será análogo ao do mercado, produzindo uma distribuição ótima de energias políticas e ativos políticos.

democracias são indiretas, isto é, são democracias representativas onde somos governados por representantes, não por nós mesmos” (SARTORI, 1994b, p. 37).

Mill (2008) considerava a melhor forma de governo aquele que se valia do sistema representativo. Isto porque nem todos os cidadãos poderiam participar de um governo em uma escala maior, embora o recomendável era a aceitação de todos na tomada das decisões políticas do Estado.

O método representativo não se limita a instituições políticas de larga escala, como países: ele também é aplicado na eleição de executivos de grandes organizações sociais, como sindicatos e associações profissionais, escolas, entre outros. É empregada, também, no objeto de estudo desta dissertação.

Em sistemas políticos de larga escala a representação de alguma forma é necessária para que o governo se baseie no consentimento dos governados. Ou seja, se o povo deve participar do governo, a única maneira é pela delegação de poderes, por meio de eleições, a um pequeno número de indivíduos para agir por eles.

Dahl (2001) conseguiu resumir as principais instituições que uma democracia representativa moderna deva possuir: 1) Funcionários eleitos - as decisões políticas ficam a cargo dos representantes eleitos pelos cidadãos; 2) Eleições livres, justas e frequentes – os representantes são funcionários eleitos selecionados em eleições frequentes e justas sem coerção; 3) Liberdade de expressão - os cidadãos têm o direito de se expressar livremente sem o risco de represálias; 4) Fontes de informações diversificadas - os cidadãos têm o direito de buscar fontes alternativas de informações; 5) Autonomia para as associações - os cidadãos também têm o direito de livremente associar e formar organizações como aderir a grupos de interesses e 6) Cidadania inclusiva – todos os cidadãos adultos com residência permanente no país possuem os mesmos direitos listados anteriormente.

Na perspectiva de Dahl (2001), estas instituições seriam necessárias para satisfazerem os critérios democráticos de participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e a inclusão. Para o autor, é praticamente impossível que uma unidade política nacional satisfaça todas essas exigências. Todavia, como ocorre com outros modelos democráticos também exigentes, este pode auxiliar como referência para analisar regimes políticos diversos. É importante ressaltar que Dahl (2001) pondera que nem todas as instituições necessárias para o governo de um país democrático são exigidas para uma associação menor. Esta observação será contemplada no presente trabalho

no momento da formação das categorias de análise de modo a ajustar-se ao atendimento dos objetivos propostos.

De acordo com Touraine (1996), uma doutrina democrática deve combinar três dimensões: o respeito pelos direitos fundamentais, que é inseparável da liberdade, representatividade e cidadania. A primeira dimensão se refere à restrição do poder do Estado uma vez que um poder absoluto não deve levar em conta a multiplicidade de interesses e opiniões. O princípio da democracia majoritária e processual como um todo é um instrumento indispensável para restringir o poder do Estado. O reconhecimento dos direitos fundamentais limita o poder do Estado permitindo maior liberdade de escolha dos indivíduos. A segunda dimensão se refere à existência de atores sociais representáveis que refletem alguma consciência sobre os interesses comuns. A terceira dimensão é representada pela consciência da cidadania, que leva ao reconhecimento da política e de instituições representativas que são estritamente políticas, isto é, não são idênticas mas buscam expressar, em boa medida, os interesses sociais ou econômicos. Este espírito político faz com que os cidadãos se sintam inseridos na sociedade. Nesse sentido:

Não há cidadania sem a consciência de filiação a uma coletividade política, na maior parte dos casos, a uma nação, assim como a um município, a uma região, ou ainda a um conjunto federal, (...). A democracia se apóia na responsabilidade dos cidadãos de um país. Se estes não se sentem responsáveis pelo seu governo, porque este exerce seu poder em um conjunto territorial que lhes parece artificial ou estranho, não pode haver representatividade dos dirigentes ou livre escolha destes pelos dirigidos (TOURAINÉ, 1996, p.93).

Young (2000) trata a representação política como necessária em razão da complexidade da sociedade, da variedade de instituições e lugares onde ocorrem as decisões políticas:

A representação é necessária porque a teia da vida social moderna muitas vezes vincula a ação de algumas pessoas e instituições em um único lugar a consequências em muitos outros lugares e instituições. Nenhuma pessoa pode estar presente em todas as decisões ou em todos os órgãos de decisão cujas ações afetam sua vida, porque são tantas e tão dispersas. Embora suas aspirações sejam frequentemente frustradas, ela espera que os outros pensem sobre situações como as dela e as representem no fórum da questão. (...) Uma democracia sem representação deve consistir em unidades pequenas, descentralizadas e auto-suficientes. (...) Assim, mesmo em unidades relativamente pequenas de tomada de decisão política como bairros ou locais de trabalho, a igualdade política pode ser melhor servida por

instituições de representação formal, porque as regras concernem quem está autorizado a falar são públicas e há algumas normas de responsabilidade (YOUNG, 2000, p.124-125).

Segundo Pitkin (1967), representar significa agir como mais importante dos representados de uma maneira responsiva a eles. O representante deve agir de forma independente, no entanto, quando sua atitude for conflituosa com os interesses dos representados, é necessária uma explicação. Ele não deve ser “persistentemente em desacordo com os desejos dos representados sem uma boa razão em termos de interesses, sem uma boa explicação de por que seus desejos não estão de acordo com seus interesses” (PITKIN, 1967, p. 209-210).

A representação é uma atividade dinâmica que abrange diferentes atores e arenas, do Estado e da sociedade. Nesse contexto, a definição do que é representado e quem representa está sempre em disputa e construção. Para Young (2000), a representação é um relacionamento distinto entre atores engajados em um processo que se desloca constantemente no tempo e no espaço. Ela necessita de mediação e conexão dos constituintes uns com os outros e destes com seus representantes.

Em vez de interpretar o significado normativo da representação como estando de acordo com os constituintes, devemos avaliar o processo de representação de acordo com o caráter do relacionamento entre o representante e os constituintes. O representante será inevitavelmente separado dos constituintes, mas também devem estar conectados a eles de maneiras determinadas. Os constituintes também devem ser conectados uns aos outros. Os sistemas de representação às vezes falham em ser suficientemente democráticos, não porque os representantes deixem de defender a vontade dos eleitores, mas porque perderam a conexão com eles. Nas modernas democracias de massa, é realmente fácil cortar as relações entre representantes e constituintes e é difícil mantê-las.(YOUNG, 2000, p.128)

Macpherson (1978) reconhece que é praticamente impossível que a concepção de todas as questões políticas ficassem a cargo, exclusivamente, da iniciativa popular. Nesse sentido, deveríamos acreditar nos representantes escolhidos, pois, “nada podemos sem políticos eleitos. Devemos confiar, embora não devemos confiar exclusivamente, na democracia indireta. O problema é tornar responsáveis os políticos” (MACPHERSON, 1978, p.101).

O modelo sugerido por Macpherson (1978) dá ênfase aos esforços de engenharia institucional, julgando que a ampliação das oportunidades de participação geraria um impacto positivo na qualidade da representação. Abstratamente, a democracia, em sua forma mais simples, seria um sistema piramidal, com democracia direta na base e democracia representativa em cada nível superior. Nesse sentido, os comitês deliberativos e executivos, com a participação de todos, passariam a gerir as questões locais da vida quotidiana.

Assim, começaríamos com a democracia direta ao nível de fábrica ou vizinhança – discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário, e eleição de delegados que formariam uma comissão no nível mais próximo seguinte, digamos, um bairro urbano ou subúrbio ou redondezas (...). Assim, prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais para assuntos desses segmentos territoriais (MACPHERSON, 1978, p. 110).

A participação na base não seria um substituto da representação política e, sim, um aprimoramento das instituições representativas, contribuindo para a mudança da consciência política e a diminuição das desigualdades sociais.

A desconfiança com relação as instituições políticas, a limitação da participação e a deficiência quanto a possibilidade de controle, por parte dos cidadãos, das ações governamentais são as principais críticas a democracia representativa, também chamada de modelo minimalista, na qual, os partidos políticos têm o monopólio da representação política.

Hirst (1992) apresenta preocupações quanto a democracia representativa, divididas em quatro questões, que na visão do autor afastam um governo representativo de uma democracia adequada: a) a tendência da democracia representativa torna-se em um despotismo eletivo, em que os políticos apropriam-se ao máximo das possibilidades oferecidas pela administração em proveito próprio; b) o surgimento, ao lado do despotismo político, do poder não-fiscalizável da burocracia em razão do tamanho do Estado-governo; c) a restrição na divulgação de informações politicamente e administrativamente relevantes e d) a dificuldade na implementação de novas políticas em decorrência da resistência administrativa e da pluralidade de pontos de vistas dentro do próprio governo.

Hirst (1992), analisando o discurso político britânico, realiza uma crítica à democracia representativa em relação à capacidade de desempenhar as tarefas que lhe foram atribuídas (supervisionar, limitar e controlar o governo). O baixo engajamento da sociedade nas decisões políticas e a necessidade de reformas que tornem o governo mais responsivo (obrigado a prestar contas) são os grandes problemas da democracia representativa. A legitimidade trazida

pela vitória eleitoral desestimula o controle social e retira da coletividade o protagonismo nas decisões políticas.

O enfrentamento desses problemas é restringido pela própria ideia disseminada pela teoria democrática a respeito da percepção da representação política, que trata o governo representativo como simples forma de expressão da vontade popular. De acordo com Hirst (1992), as premissas da teoria da democracia representativa apresentam contradições com a prática política contemporânea que, ainda que óbvias, não são de conhecimento da maioria dos políticos e dos eleitores. O autor afirma que é a assembleia que faz as leis e os governos que tomam decisões e não o povo, o qual escolhe um pequeno número de pessoas envolvidas na tomada de decisão e não as decisões propriamente ditas.

Nas democracias de larga escala é impossível imaginar outra forma de governo democrático que não passe pela representação. Todavia, isto não significa que este regime político não possa ser aperfeiçoado. Nesse sentido, Hirst (1992) defende que a apatia social e a supremacia dos grandes partidos podem ser reduzidas por meio da representação de interesses, da descentralização estatal e da delegação de responsabilidades à sociedade civil.

Os princípios necessários para alcançar uma inclusividade plena estão dispostos no quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Princípios da democracia liberal-representativa

Democracia	Princípios	Definição	Autores
Liberal-Representativa	1. <i>Representantes eleitos de forma justa e periódica</i>	A boa representação requer que prepostos sejam eleitos e que haja alternância periódica dos mesmos. Os processos eleitorais devem ser isentos de coação e probos.	(TOURAINÉ, 1996; SCHUMPETER, 1961; MACPHERSON, 1978; HIRST, 1992; HUNTINGTON, 1994; SARTORI, 1994; BOBBIO, 2000b; DAHL, 2005; MILL, 2008)
	2. <i>Cidadania Ativa</i>	Exige a integração social, a consciência de filiação a uma sociedade, mas também a uma comunidade ligada por cultura e história.	(TOURAINÉ, 1996; DAHL, 2005)
	3. <i>Fontes alternativas de informação para o representado, além da fala do representante</i>	Premissas democráticas exigem que fontes de informação alternativas e independentes estejam disponíveis, de modo que cada um possa informar-se e formar opinião sobre temas de interesse.	(DAHL, 2005)
	4. <i>Igualdade Instrumental</i>	As regras relativas à participação se aplicam de modo igualitário a todos os integrantes da coletividade. Os votos, quando necessários, possuem o mesmo peso.	(BOBBIO, 1986; DAHL, 2005)
	5. <i>Interatividade</i>	A boa representação é uma relação contínua, que demanda conexão e mediações entre representados e entre representantes e representados.	(HIRST, 1992; YOUNG, 2000)
	6. <i>Responsividade</i>	Representar significa agir como mais importante dos representados de uma maneira responsiva ao coletivo.	(PITKIN, 1967; MACPHERSON, 1978; HIRST, 1992; DAHL, 2005)
	7. <i>Probidade</i>	Requer retidão dos representantes, para que não tirem proveito próprio de sua função mediadora.	(HIRST, 1992; MACPHERSON, 1978)
	8. <i>Qualidade dos arranjos institucionais</i>	A boa representação requer esforços de engenharia institucional para ampliar a qualidade da representação.	(MACPHERSON, 1978)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos autores citados.

A democracia liberal representativa tornou-se o modelo viável e predominante das sociedades contemporâneas por compatibilizar a participação popular - ainda que restrita a escolha de mandatários - em instituições onde o número de cidadãos é tão grande que a representação direta se tornaria excessivamente complexa.

A democracia liberal representativa assegurou mais do que a defesa dos direitos e liberdades individuais. Ainda que carente de mecanismos que possam incentivar a participação efetiva dos cidadãos nos foros públicos, como entes ativos, ela representou um importante passo na busca da igualdade política ao estabelecer um sistema que compatibilize a participação popular em regimes políticos de larga escala.

2.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVO-DELIBERATIVA

Conforme já apontado na seção anterior, com a ampliação dos direitos individuais e sociais a representação política tornou-se tanto necessária quanto desejável, constituindo uma característica das democracias modernas.

Neste contexto, desenvolvem-se a partir da segunda metade do século XX novas perspectivas democráticas como alternativa ou complemento da democracia liberal representativa.

Para Oliveira (2009), a trajetória evolutiva da democracia se inicia com a vertente liberal com a abertura dos direitos políticos a novas camadas sociais, o que se refletiu na necessidade de ampliar a representação. Ainda de acordo com o autor, o pensamento democrático abarcou também as vertentes participativa e deliberativa. Esta última é decorrente do aprimoramento da forma participativa pela importância dada ao processo argumentativo público nos processos decisórios democráticos.

As correntes participativa e deliberativa não são expressões que correspondem ao mesmo significado. Cada uma atua de maneira distinta e enfatiza idealizações democráticas diversas. No entanto, a teoria democrática participativa e a deliberativa apresentam pontos de convergências que possibilitam expandir os espaços de atuação do cidadão na arena política.

Deste modo, compreende-se que a interligação dessas duas vertentes é imprescindível para a promoção da inclusão social e política, o que acarretaria uma ampliação da contestação pública. Assim, os dois modelos teóricos serão apresentados em conjunto nesta seção.

2.4.1 As principais características e limitações da democracia participativa

Em contraposição à supremacia da democracia representativa erguem-se, nos últimos anos da década de 1960, movimentos estudantis demandando mais inclusão nos processos decisórios. Neste período, aconteceram inúmeras reivindicações pela abertura de novas áreas de participação, tanto por parte dos estudantes no campo da educação de nível superior quanto por parte de vários grupos da sociedade civil que procuravam a implementação de seus direitos. Nos anos seguintes, houve uma intensificação dos mais diversos movimentos sociais em prol de uma maior participação (PATEMAN, 1992).

A democracia participativa emerge como recurso para tratar de uma dupla patologia ocasionada pelas democracias modernas, onde a participação efetiva dos cidadãos na vida pública surge como a solução. O primeiro desses males é a crise de representação política, que se refere ao fato de os cidadãos perceberem-se cada vez menos representados por aqueles que elegeram, o que acarreta a segunda disfunção: a apatia política, que se concretiza no aumento do abstencionismo eleitoral (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A democracia participativa conquistou notabilidade na teoria política contemporânea com os trabalhos de Carole Pateman. De acordo com a autora, a apatia política é resultado da falta de oportunidades de participação efetiva das pessoas nas decisões relativas às suas vidas dentro da teoria democrática liberal representativa (PATEMAN, 1992).

Para Pateman (1992), a participação política possui um caráter educativo e pedagógico, que possibilita o desenvolvimento das qualidades individuais e, consequentemente, contribui com o próprio desenvolvimento das instituições democráticas. A autora esclarece que a participação também provoca efeitos psicológicos assentados nas inter-relações:

Toda a teoria política de Rousseau apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992, p. 35).

O processo de aprendizagem decorrente da participação desenvolve a cidadania, promove a conscientização e a capacitação do cidadão sendo capaz de romper com o ciclo de submissão e injustiças sociais. Uma das principais razões para defender uma democracia de

modelo participativo reside “primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo” (PATEMAN, 1992, p. 62).

Dahl (2001) também compartilha da mesma perspectiva:

É indiscutível. As oportunidades de adquirir uma compreensão esclarecida das questões públicas não são apenas parte da definição de democracia. São a exigência para se ter uma democracia. Nada do que eu disse até aqui pretende deixar implícito que a maioria dos cidadãos não cometa erros. Eles podem errar e realmente erram. É justamente por isto que os defensores da democracia sempre dão um lugar privilegiado à educação - e a educação cívica não exige apenas a escola formal, mas também a discussão pública, a deliberação, o debate, a controvérsia, a pronta disponibilidade de informação confiável e outras instituições de uma sociedade livre (DAHL, 2001, p.93).

Pateman (1992) afirma que a participação apenas produzirá efeito educativo quanto o sistema democrático se desenvolver para além do sistema político, ou seja, quando atingir todas as estruturas políticas da sociedade. A participação política começaria na esfera mais próxima do cidadão, ou seja, no nível local: “de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local; é neste nível que aprende a se autogovernar” (PATEMAN, 1992, p. 46).

Pateman (1992) caracteriza o modelo participativo como “aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um *feedback* do *output* para o *input*”.

A participação busca amenizar as disfunções do sistema representativo permitindo que os cidadãos influam nas decisões políticas de forma mais ativa. A abertura de espaços de participação política é extremamente relevante para resolução de divergências impostas pelas modernas democracias. A participação efetiva implica dizer que as decisões serão tomadas por aqueles que serão submetidos e elas.

A teoria participacionista democrática de Pateman sustenta que a experimentação participativa na esfera local permite o desenvolvimento das qualidades morais e cognitivas dos cidadãos. Assim, o surgimento de uma sociedade participativa é que permitirá o estabelecimento de uma democracia participativa. Os princípios da democracia participativa são direcionados para autodeterminação do povo, ressaltando o caráter político sob o enfoque educativo e pedagógico. A participação em nível microsocial como essencial para o

aprendizado da democracia também é apontada como uma das características da teoria de Pateman (1992).

Certamente, a ênfase na dimensão educativa em detrimento de sua função decisória é uma limitação da teoria participativa. As relações interpessoais no ambiente de participação nos processos decisórios participativos em grupos pequenos podem inibir a expressão de discordâncias. Por outro lado, a teoria não condiz com a realidade complexa e plural sendo ancorada apenas nas virtudes dos cidadãos. O debate sobre a democracia participativa tem evoluído sob outro prisma, o do conceito de democracia deliberativa.

2.4.2 As principais características e limitações da democracia deliberativa

A vertente teórica denominada de democracia deliberativa se desenvolveu a partir dos anos de 1970 centrada nas potencialidades da argumentação plural como alternativa a perspectiva representativa.

Certamente, John Rawls (1997) e Jürgen Habermas (1995) contribuíram decisivamente com este processo onde as trocas de opiniões sejam tão importantes quanto a vontade da maioria que, na visão de Rawls (1997), por vezes, não garante que esta esteja sempre correta e que pratique ações justas. “Embora em dadas circunstâncias se justifique a afirmação de que a maioria (adequadamente definida e circunscrita) tem o direito constitucional de legislar, isso não implica que as leis elaboradas serão justas” (RAWLS, 1997, p. 397).

Segundo Rawls (2000), em qualquer democracia existe um pluralismo de concepções religiosas, filosóficas e morais distintas a respeito dos diversos modos de como se vê e como se valoriza a vida e o mundo, algumas irreconciliáveis, outras perfeitamente razoáveis. Conforme o autor:

a cultura pública de uma sociedade democrática é sempre marcada pela diversidade de doutrinas religiosas, filosóficas e morais conflitantes e irreconciliáveis. Algumas são perfeitamente razoáveis, e essa diversidade de doutrinas razoáveis, o liberalismo político a vê como o resultado inevitável, a longo prazo, do exercício das faculdades da razão humana em instituições básicas livres e duradouras (RAWLS, 2000, p. 45).

O pluralismo razoável idealizado por Rawls (2000) está intimamente relacionado à diversidade dos projetos pessoais decorrentes dos valores morais defendidos por cada indivíduo na sociedade. As decisões extraídas dos processos argumentativos seriam

consideradas justas por proporcionar a exposição de razões públicas que justificariam as referidas decisões.

O ideal da democracia proposto por Rawls (2000) é viabilizar o debate político a respeito das opiniões colocadas entre as questões particulares e as políticas públicas, em que todos têm igual oportunidade e poder de participar, independentemente de sua posição social ou econômica. Essa metodologia favorece o autorrespeito e incentiva o desenvolvimento da educação política e de um entendimento de justiça

Esta mudança de perspectiva – da centralidade do processo decisório para uma concepção argumentativa – proporcionou o surgimento da democracia deliberativa.

Habermas (1995) é indiscutivelmente um dos mais fortes expoentes das teorias democráticas contemporâneas por destacar a importância do processo argumentativo na política. O autor propõe que as convenções sobre conteúdos morais sejam discutidas abertamente na esfera pública¹², onde as questões a serem apresentadas ao Estado e decididas pelas autoridades públicas venham acompanhadas de justificativas reciprocamente aceitáveis.

Habermas (1995), ao propor a ação comunicativa, dedicou-se a criar um espaço de interação em que os envolvidos em uma deliberação busquem o consenso por meio de debates em torno de uma solução que privilegie a todos de maneira mais igualitária possível. Habermas tem a chance de demonstrar dois pontos diretamente relacionados com ação comunicativa que nem sempre foram percebidos: “a sua capacidade de dar conta da dimensão institucional e a sua impregnação pluralista” (HABERMAS, 1995, p. 50).

Segundo Cunha (2009), a teoria habermasiana sobre a democracia deliberativa, de maneira sintética, aborda o componente democrático por meio da “ideia de que as decisões coletivas devem ser feitas com a participação de todos que estarão sujeitos a elas (ou seus representantes)”, ao mesmo tempo em que versa sobre componente deliberativo “presente na concepção de que as decisões são derivadas de argumentos razoáveis que são oferecidos pelos e para os participantes” (CUNHA, 2009, p. 79). De acordo com autora, as teorias deliberativas desenvolvidas a partir dos fundamentos habermasianos passaram a incorporar o chamado “requerimento de justificação” que reivindica, dos cidadãos e representantes, justificativas aceitáveis mutuamente das leis que serão impostas a todos.

¹² Entende-se por esfera pública, “o espaço de mediação entre Estado e sociedade, que permite a discussão pública em um reconhecimento comum da força da razão e a riqueza da troca de argumentos entre indivíduos, confrontos de ideias e de opiniões esclarecidas” (MATTELART; MATTELART, 1999, p. 82).

Deste modo, a democracia deliberativa vai além de um espaço de reflexão e decisão. Ela permite o aprendizado coletivo na medida em que a dialogicidade expressa dentro dos debates favorece a troca de conhecimento. Assim, “a deliberação estimularia as pessoas não apenas a expressar suas opiniões políticas mas também a formar essas opiniões através do debate público” (VITULLO, 2000, p. 193).

Faria (2000) afirma que o desenvolvimento do convencimento nos debates públicos bem como a formação das maiorias deliberativas, dá-se tanto nas associações civis como nas instituições representativas e nas casas legislativas. Portanto, o Estado necessitaria de assegurar uma maior interação entre as instituições públicas e políticas. Para tanto, seria indispensável a criação, por parte das instituições públicas, burocráticas e administrativas, de esferas públicas com a finalidade de instrumentalizar a deliberação sob pena de deixarem de ser mais reflexivas e democráticas.

a teoria democrática deliberativa afirma que o processo de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais mas de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos (FARIA, 2000, p. 47-48).

A democracia deliberativa necessita de debates públicos prévios, inclusivos, para o reconhecimento de consensos preliminares e formação da razão pública nos fóruns superiores. As decisões políticas públicas, para garantir sua legitimidade, necessitam representar a vontade coletiva organizada por meio da participação política nas esferas pública de debates (FARIA, 2000).

Segundo Avritzer (2000), o vocábulo deliberação pode expressar tanto uma argumentação como uma tomada de decisão, esta denominada pelo autor como concepção decisionística. Deste modo, a teoria deliberacionista fracionaria o processo democrático em dois momentos. O primeiro se refere formação da opinião da comunidade dentro da esfera pública. O segundo momento ocorre no âmbito das instituições decisórias específicas a cada sociedade mediante o sentido decisionístico da deliberação pública. Deste modo, a democracia deliberativa perpassa pela fase dialógica da deliberação, quando os cidadãos tomam conhecimento dos debates, até chegar à fase deliberativa propriamente dita, quando as decisões políticas são tomadas. Assim, o processo democrático na perspectiva da teoria

democrática deliberativa consiste na tomada de decisões políticas precedidas de amplo debate público entre os cidadãos e as instituições estatais.

O processo deliberativo oportuniza maior êxito nas decisões políticas, pois estas surgem da confrontação e deliberação entre muitos pontos de vista, facilitando a detecção de erros. A qualidade das decisões públicas também eleva-se na medida em que elas são constituídas a partir da autonomia dos cidadãos. Uma vez implementado os ciclos de debates que atendessem às aspirações da sociedade poderia se esperar um aumento no grau da virtude política e na participação efetiva da população. A democracia deliberativa permite uma constante interação dialética entre diferentes culturas, possibilitando que se chegue à melhor alternativa para se resolver qualquer problema (AVRITZER, 1996).

Para Lüchmann (2002), a democracia deliberativa consiste em um método de deliberação pública balizado por um conjunto de requisitos teóricos-normativos que inserem a participação da população na sistematização da vida coletiva. Ela apoia-se na concepção de que a legitimidade das decisões políticas decorre da deliberação pública de cidadãos livres e iguais. Estabelece, ainda, uma contraposição às teorias democráticas que dão ênfase ao caráter privado e instrumental da política, como o elitismo democrático.

De acordo com o Bohman (1996), a democracia deliberativa implica alguma forma de deliberação para que as decisões não sejam meramente impostas. A partir da deliberação extrai-se dos cidadãos a anuência necessária para a construção das próprias leis, que não só as tornam legítimas como também fornecem razões que os obriguem as obedecê-las. Para o autor, a tomada de decisão dialógica é legítima na medida em que suas políticas são desenvolvidas em um processo de argumentação pública, na qual os cidadãos e seus representantes, indo além do mero interesse próprio e pontos de vista limitados, refletem sobre o interesse geral. Assim, o consentimento seria a principal característica da democracia.

Bohman (1996) enumera um conjunto de condições normativas que refletem os requisitos básicos e indispensáveis de uma deliberação democrática:

a inclusão de todos os afetados por uma decisão, igualdade política substancial, incluindo a igualdade de oportunidades participar na deliberação, igualdade nos métodos de tomada de decisão e na determinação da agenda, a troca livre e aberta de informações e razões suficientes para adquirir uma compreensão das questões em discussão e das opiniões dos outros sobre estes assuntos, e assim por diante (BOHMAN, 1996, p.16).

Além dos requisitos normativos, Nino¹³ (1997, apud Vitullo, 2000) apresenta outras condições para um bom modelo deliberativo como: a dimensão adequada dos grupos, a participação de todos os interessados na discussão e decisão, a existência de uma base de igualdade, uma argumentação autêntica, a inexistência de minorias isoladas, o caráter flexível da constituição das maiorias e matérias tratadas e a não-interferência com relação à instabilidade da conduta argumentativa dos indivíduos.

Somam-se as estas exigências a igualdade na determinação da pauta deliberativa e nos assuntos que irão ser tratados, que a influência de poder fora do contexto deliberativo não interfira na possibilidade de cada parta contribuir para a deliberação, que haja absoluto respeito à fala, independentemente de quem possa expressar sua opinião, o emprego de uma linguagem democrática clara e compreensível a todos e, por último, a importância do acesso igualitário à informação (COHEN¹⁴, 1997 apud VITULLO, 2000).

A igualdade política substantiva, um dos princípios da democracia deliberativa, discorre que a deliberação deve ser livre, no sentido de que a distribuição existente de poder e recursos entre os participantes não determinem as suas chances de contribuírem para a deliberação. Na perspectiva de COHEN (2000, p. 162), a igualdade política substantiva, assegura “que os cidadãos, independentemente de suas posições políticas, tenham oportunidades iguais de influenciar as decisões coletivas”.

A democracia deliberativa também exige que as informações para a tomada de decisão sejam completas, pertinentes e tempestivas. Segundo Bohman (1996), a publicidade aplica-se tanto ao espaço social em que ocorre a deliberação quanto em relação as razões oferecidas pelos cidadãos, ou seja, deve-se empregar o princípio da publicidade tanto no processo quando no resultado de uma deliberação. A publicidade é uma norma de diálogo que garante que todos os conselheiros possam participar efetivamente do debate político. Ainda segundo o autor, a “publicidade trabalha em três níveis: cria o espaço social para a deliberação, governa os processos de deliberação e as razões produzidas neles e fornece um padrão pelo qual julgam-se os acordos” (BOHMAN, 1996, p.37-38).

Além de informações precisas para a tomada de decisão, as razões oferecidas para convencerem os outros devem ser formuladas de tal forma que todos os deliberadores possam entendê-las e potencialmente aceitá-los. O princípio da intelegibilidade estabelece que o

¹³ NINO, Carlos. La constitución de la democracia deliberativa. Barcelona, Gedisa [1996], 1997.

¹⁴ COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, James; REHG, William (Eds.). Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 1997.

emprego da linguagem nas deliberações públicas deve ser claro e compreensível a todos os cidadãos de modo a permitir a compreensão inequívoca das mensagens.

De acordo com Vitullo (2000), o objetivo deste princípio é zelar pela clareza da comunicação no processo deliberativo. Essa premissa também refuta a imposição de determinados estilos de comunicação que restringe a participação dos conselheiros, seja pela intimidação verbal pelas capacidades acumuladas de atores políticos, seja pela imposição de linguagem oficial que possa favorecer determinados grupos em detrimentos de outros. Neste sentido, Bohman (1996), argumenta:

Eles devem ser comunicados de tal maneira que qualquer outro cidadão possa ser capaz de entendê-los, aceitá-los e responder livremente a eles em seus próprios termos. Razões formadas dessa maneira têm maior probabilidade de resultar em decisões que todos podem considerar legítimas em um sentido especial: mesmo que não haja unanimidade, os cidadãos concordam o suficiente para continuar a cooperar na deliberação (BOHMAN, 1996, p.26).

De acordo com Gutmann e Thompson (2004), em sua concepção moderna, a democracia deliberativa possui quatro características: (1) requer o raciocínio, os líderes devem dar razões para suas decisões e responder às razões que os cidadãos dão em troca; 2) deve ocorrer em público e ser acessível a todos os cidadãos afetados por decisões; 3) procura produzir uma decisão que seja vinculante por algum período de tempo; e 4) é dinâmica e mantém aberta a opção pelo diálogo contínuo. A partir dessas características os autores definem democracia deliberativa como:

uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam decisões em um processo no qual dão um ao outro razões que são mutuamente aceitáveis e geralmente acessíveis, com o objetivo de chegar a conclusões que sejam vinculativas no presente para todos os cidadãos, mas abertas ao desafio no futuro (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 7).

Gutmann e Thompson (2004) reconhecem que as decisões possuem um caráter provisório e são vinculantes por um determinado período, por dois motivos importantes. Em primeiro lugar, o entendimento humano é limitado e a certeza referente a uma decisão tomada hoje pode parecer menos justificável amanhã à luz de novas evidências. Em segundo lugar, as decisões são tomadas, na maioria das vezes, com divergências. Neste caso, os cidadãos estão mais propensos a aceitá-las se acreditarem que poderão continuar argumentando. Ao reconhecerem que os resultados são provisórios, os autores também não consideram que o

objetivo do processo deliberativo seja o consenso, o que contrariaria as proposições habermasianas.

Um ponto constantemente criticado em relação à democracia deliberativa é a sua exclusividade, que pode ocorrer de várias maneiras “excluindo algumas pessoas não por restrições legais ou formais, como a política deliberativa inicial fez, mas por normas informais que definem o que conta como deliberação adequada” (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 10).

A concepção da democracia deliberativa seria inadequada a contextos que verificam altos níveis de exclusão social, pois pressupõe sociedades que já passaram por um processo de amadurecimento social, onde os cidadãos efetivamente gozam de autonomia. A desconsideração das condições reais de distribuição de conhecimento, da informação e da capacidade cognitiva produzida pelas desigualdades de oportunidades e recursos proporcionam censuras e autocensuras, inviabilizando a participação equânime.

O reconhecimento de direitos econômicos e sociais que permitam “neutralizar os círculos de pobreza” e assegurar oportunidades educacionais e políticas a todos, em especial, a “aqueles que não contam com os recursos simbólicos suficientes para discutir publicamente” devem ser o fio condutor para suprir as carências apresentadas por essa teoria democrática (VITULLO, 2002, p. 220).

2.4.3 Os princípios da democracia participativo-deliberativa

As considerações anteriores sobre democracia participativa e deliberativa demonstram que ambas partem da ideia do esgotamento do modelo liberal representativo e, desta maneira, seria necessário o desenvolvimento de formas complementares de participação de modo a assegurar a retomada da soberania popular nas decisões coletivas.

As características das duas vertentes apontam para um conjunto de princípios e condições que são direcionados a suprir as deficiências apresentadas pela teoria democrática representativa, demonstrando a conexão entre as duas correntes. Nesse sentido, foram extraídos, de cada teoria, um conjunto de premissas que asseguram a ampliação da contestação pública nos arranjos decisórios e que serão apresentadas em conjunto nesta seção.

Dentre os diversos princípios na literatura que trata da democracia participativo-deliberativa, os principais para alcançar uma efetiva contestação pública estão dispostos no quadro 2, a seguir:

Quadro 2 - Princípios da democracia participativo-deliberativa

Democracia	Princípios	Definição	Autores
Participativo -Deliberativa	1. <i>Pedagogia Política</i>	A participação discursiva favorece a formação do sujeito e seu protagonismo é indispensável à qualidade da deliberação em fóruns plurais	(PATEMAN, 1992; VITULLO, 2000; DAHL, 2001)
	2. <i>Deliberações prévias</i>	Para formação da razão pública nos fóruns superiores a democracia deliberativa necessita de debates públicos prévios, inclusivos, para reconhecimento de consensos preliminares	(AVRITZER, 2000; FARIA, 2000)
	3. <i>Igualdade substantiva</i>	A deliberação deve ser livre, no sentido de que a distribuição existente de poder e recursos entre os participantes não determina suas chances de contribuir para a deliberação. A linguagem é o elemento nivelador, pois importa o que é dito e não quem diz	(BOHMAN, 1996; COHEN, 2000; GUTMANN; THOMPSON, 2004; NINO, 1997, apud VITULLO, 2000; CUNHA, 2009)
	4. <i>Publicidade</i>	A deliberação coletiva deve servir-se de informações completas, pertinentes e tempestivas. Em paralelo, as decisões plurais devem ser comunicadas a todos os interessados, para que possam subsidiar novas tomadas de decisão.	(BOHMAN, 1996; COHEN, 1997 apud VITULLO, 2000; GUTMANN; THOMPSON, 2004; CUNHA, 2009)
	5. <i>Reciprocidade / Razoabilidade / Accountability</i> ¹⁵	Os participantes se reconhecem como agentes morais e, por isso, devem exprimir fundamentos racionais, centrados em convicções, para justificar seus posicionamentos	(BOHMAN, 1996; GUTMANN; THOMPSON, 2004; HABERMAS, 1995; RAWLS, 2000; CUNHA, 2009)
	6. <i>Liberdade</i>	Devem ser asseguradas as liberdades fundamentais (de consciência, de opinião, de expressão, de associação etc.) e as propostas não devem ser constrangidas por estratégias ou por autoridades	(COHEN, 1997 apud VITULLO, 2000; RAWLS, 2000; VITULLO, 2000; CUNHA, 2009)

¹⁵ A noção de *accountability*, tal como empregada por Cunha (2009), prevê que os argumentos utilizados (que oferecem razões morais publicamente) devem resistir ao escrutínio de diferentes partes do arranjo deliberativo e podem ser revistos.

	7. <i>Conclusividade</i>	A deliberação deve gerar decisão racionalmente motivada, ou seja, decorrente de razões que são persuasivas para todos	(BOHMAN, 1996; GUTMANN; THOMPSON, 2004; HABERMAS, 1995; RAWLS, 2000; CUNHA, 2009)
	8. <i>Inteligibilidade</i>	Emprego de linguagem clara e compreensível que permite a compreensão inequívoca das mensagens	(BOHMAN, 1996; COHEN, 1997 apud VITULLO, 2000).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos autores citados.

A aplicabilidade desses princípios é uma preocupação, em especial, nas sociedades marcadas por desigualdades estruturais. É fundamental para que se possa construir um ambiente legítimo de deliberação que a participação dos cidadãos ocorra em um ambiente onde argumentação e contra-argumentação não sofram restrições, sejam elas de caráter normativo ou por razões de natureza prática, como por exemplo: o desrespeito à fala, o emprego de linguagem demasiadamente técnica, a cooptação de membros em razão da distribuição do poder fora do contexto deliberativo etc.

Para Cunha (2009), uma gestão fundamentada nos modelos de democracia participativa e deliberativa permite uma democratização na gestão de interesses públicos com ampliação da participação popular.

os modelos de democracia participativa e deliberativa que pressupõem participação democrática de alta intensidade, vista como possibilidade de aprofundamento da democracia e como extensão da cidadania. A gestão democrático-popular tem características emancipatórias que estão relacionadas à democratização das relações entre Estado e sociedade, expressa na multiplicação de espaços públicos, na democratização da gestão, na ampliação de temas, na inserção de novos atores, no controle sobre o Estado, enfim, na politização da gestão. Isso significa que o interesse público é construído de forma participativa e deliberativa por meio da disputa democrática entre os diversos interesses conflitantes, inclusive aqueles do próprio Estado, considerado um ator que disputa seus projetos com a sociedade (CUNHA, 2009, p.69).

Ainda de acordo com Cunha (2009), os modelos de democracia participativa e deliberativa podem contribuir para mitigar as limitações da democracia representativa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção será apresentada a metodologia da pesquisa, organizada a partir dos seguintes tópicos: a) a natureza da pesquisa; b) instrumentos de coleta de dados e seleção de informantes e c) técnica de análise de dados.

3.1 Natureza da pesquisa e suas etapas

Esta pesquisa é de natureza qualitativa. Considerando que o objeto de estudo consiste na análise de um arranjo decisório de uma instituição pública de ensino, nas dimensões de inclusividade e contestação pública, a abordagem qualitativa é a que melhor ajusta-se para atender aos objetivos propostos. Por meio dela, buscar-se-á analisar o processo de democratização do conselho a partir do ponto de vista dos entrevistados, da observação de suas interações no conselho, da análise do seu desenho institucional e dos registros de suas decisões. A partir do cruzamento dessas informações, espera-se confluir para a realidade dos fatos.

O objetivo do investigador qualitativo “é o de melhor compreender o comportamento e experiência humanos. Tentam compreender o processo mediante o qual as pessoas constroem significados e descrever em que consistem estes mesmos significados” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 70).

Quanto aos objetivos do estudo, trata-se de uma pesquisa exploratória.

O trabalho é enquadrado como estudo de caso porque visa a análise detalhada de um objeto específico - o arranjo decisório do IF Sudeste MG. O estudo de caso mostra-se apropriado para investigação de fatos de natureza social, em especial, quando esses apresentam uma grande variedade de fatores e relações.

Na definição de Yin (2001), o estudo de caso apresenta uma definição a partir de dois elementos – o primeiro referente ao escopo desse tipo de investigação científica e o segundo referente às suas características. Assim, quando ao escopo, o autor pontua que o estudo de caso “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real. Especialmente quando os limites entre fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.” (YIN, 2001, p. 32).

Já quanto às suas características, um estudo de caso “enfrenta situação tecnicamente única em que haverá mais variáveis de interesse”, na medida em que a investigação: “baseia-

se em várias fontes de evidências, como dados precisando convergir em um formato de triângulo, e como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados” (YIN, 2001, pp.32-33). Assim, nesse tipo de pesquisa, a investigação tem à sua disposição uma variedade de formatos de dados.

3.2 Instrumentos de coleta de dados e seleção de informantes

As técnicas utilizadas para o levantamento dos dados foram a investigação documental, entrevistas e observação simples.

A investigação documental é a realizada em documentos e arquivos de diferentes fontes. Como procedimento inicial de coleta de dados, foram levantados diversos tipos de documentos, como legislações sobre a instituição, estatuto¹⁶, regimento geral e regimento interno do CONSU, atas de reuniões do CONSU e listas de presenças.

Foram colhidas e analisadas 12 atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CONSU realizadas entre o período de 01/12/2016 a 23/08/2018 junto com as respectivas listas de presenças.

De acordo com Cellard (2012), o documento permite acrescentar ao pesquisador a dimensão temporal e física do objeto de estudo à compreensão social. Assim, é possível operar um corte longitudinal que favorece a verificação do processo de amadurecimento ou de evolução de indivíduos, princípios, ideias, condutas, práticas, etc.

A outra técnica de pesquisa utilizada foi a entrevista individual formal, semiestruturada, que visava levantar dados e informações discursivas, não documentais, acerca do conselho, sua estrutura e seu funcionamento.

As entrevistas semiestruturadas são caracterizadas pelos questionamentos acerca de elementos básicos do objeto de investigação científica, a partir de pressupostos e referenciais teóricos do assunto estudado, oferecendo amplo campo de interrogativas que surgem na medida que se recebem as respostas do informante. (TRIVIÑOS, 1987).

Além de oferecer informações importantes e elucidar dúvidas que contribuem para o momento posterior de avaliação dados e convergência de apontamentos, a entrevista oferece

¹⁶ Durante a realização da pesquisa houve mudança do estatuto do IF Sudeste MG. As mudanças mais significativas foram as relacionadas a composição do CONSU que no antigo estatuto (IFSUDESTEMG, 2012) totalizava 44 membros e agora no novo estatuto (IFSUDESTEMG, 2018b) conta com 48 conselheiros.

ao pesquisador o benefício de confrontar os fatos, os elementos e as impressões levantadas quando da fase de observação e da pesquisa documental com as reais perspectivas e visões de mundo intrínsecas aos entrevistados.

Diante da pluralidade e diversidade dos membros do CONSU, em razão da configuração *multicampi* do IF Sudeste MG, o critério utilizado para selecionar os informantes para entrevista pode ser descrito como julgamento, cabendo ao pesquisador acessar os indivíduos mais aptos a informar (MAROTTI *et al.*, 2008). Nesse contexto, serviu-se do conhecimento do Chefe de Gabinete da Reitoria do IF Sudeste MG e Secretário do CONSU para indicar os conselheiros.

A princípio foram entrevistados 8 (oito) conselheiros, divididos em 4 (quatro) professores, 2 (dois) técnicos administrativos, 1 (um) discente e 1 (um) discente egresso. Estas entrevistas foram realizadas nos dias 10, 13, 15, 17, 18 e 20 de dezembro de 2018. Diante de citações referentes a outro conselheiro, um nono informante, representante da sociedade civil, foi entrevistado no dia 17 de janeiro de 2019. Os conselheiros entrevistados são apontados de acordo com o segmento a que pertence, conforme quadro 3:

Quadro 3 – Relação entrevistado e segmento

Entrevistados	Segmento representado	Expressão utilizada
Conselheiro 1	Discente egresso	Egresso
Conselheiro 2	Docente	Docente 1
Conselheiro 3	Docente	Docente 2
Conselheiro 4	Técnico-administrativo em educação	TAE 1
Conselheiro 5	Docente	Docente 3
Conselheiro 6	Técnico-administrativo em educação	TAE 2
Conselheiro 7	Discente	Discente
Conselheiro 8	Docente	Docente 4
Conselheiro 9	Sociedade civil	Sociedade

Fonte: Elaborado pelo autor

Também como forma de levantamento de dados utilizou-se da observação simples, entendida como aquela em o pesquisador permanece alheio ao grupo ou situação que pretende compreender, observa de forma espontânea, sendo um espectador da situação (GIL, 2006). Foram realizadas notas de campo referentes as observações realizadas nas reuniões dos dias 12/07/2018, 09/08/2018 e 23/08/2018.

A presente pesquisa foi submetida e conta com aprovação dos comitês de ética em pesquisa com seres humanos da Universidade Federal de Juiz de Fora e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais.

3.3 Técnica de análise de dados

O trabalho utilizou-se da análise de conteúdo categorial temática para o exame das informações levantadas.

Segundo Bardin (2008), a análise de conteúdo é um “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não)” (BARDIN, 2008, p.44). Para a autora, a análise de conteúdo permite a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção.

Bardin (2008) complementa que a “divisão das componentes das mensagens analisadas em rubricas ou categorias não é uma etapa obrigatória de toda e qualquer análise de conteúdo. A maioria dos procedimentos de análise organiza-se, no entanto, em redor de um processo de categorização” (BARDIN, 2008, p.145).

A pesquisa utilizará de categorias definidas de acordo com as dimensões da poliarquia e os objetivos da investigação. Assim, os temas são produto dos eixos do conceito de poliarquia. Cada eixo conta com 08 (oito) elementos, derivados da literatura, indispensáveis à qualidade da inclusividade e da liberalização.

De modo a favorecer a análise dos dados, as evidências foram divididas entre as que favorecem ou limitam a qualidade da participação (por representação) e da contestação pública (deliberação) no CONSU.

Há, portanto, categorias de análise (08 + 08) e categorias de organização das evidências (02 + 02), conforme detalhado no quadro 4.

Quadro 4 - Categorias para organização de evidências

Eixo do conceito de poliarquia	Categoria para organização de evidências
Inclusividade: participação por representação	<p>a) Elementos que favorecem a qualidade da representação no CONSU, à luz dos princípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Representantes eleitos de forma justa e periódica · Cidadania ativa · Fontes alternativas de informação para o representado · Igualdade instrumental · Interatividade · Responsividade · Probidade · Qualidade dos arranjos institucionais <p>b) Elementos que limitam a qualidade da representação no CONSU, à luz dos princípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Representantes eleitos de forma justa e periódica · Cidadania ativa · Fontes alternativas de informação para o representado · Igualdade instrumental · Interatividade · Responsividade · Probidade · Qualidade dos arranjos institucionais
Liberalização: contestação pública nos instantes de deliberação	<p>a) Elementos que favorecem a qualidade da deliberação no CONSU, à luz dos princípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Pedagogia política · Deliberações prévias · Igualdade substantiva · Publicidade · Reciprocidade, razoabilidade e <i>accountability</i> · Liberdade · Conclusividade · Inteligibilidade <p>b) Elementos que limitam a qualidade da deliberação no CONSU, à luz dos princípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Pedagogia política · Deliberações prévias · Igualdade substantiva · Publicidade · Reciprocidade, razoabilidade e <i>accountability</i> · Liberdade · Conclusividade · Inteligibilidade

Fonte: Elaborado pelo autor

O presente trabalho adotou-se a triangulação de técnicas de coletas de dados como forma de mitigar as deficiências que decorrem de uma investigação (AZEVEDO et al, 2013). Neste contexto, ao término da análise das atas, das entrevistas e das notas de campo, procurou-se verificar as similaridades, convergências e eventuais contrassensos em relação aos dados colhidos.

Assim, o mesmo fenômeno foi analisado sob várias perspectivas, o que permite a ampliação da compreensão acerca da situação investigada. O objetivo da triangulação “é contribuir não apenas para o exame do fenômeno sob o olhar de múltiplas perspectivas, mas também enriquecer a nossa compreensão, permitindo emergir novas ou mais profundas dimensões” (AZEVEDO et al, 2013, p. 4).

Após a conjugação das informações levantadas com os fundamentos teóricos apresentados foram estabelecidas as conclusões ao estudo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para empreender o exame proposto nesta dissertação, além do levantamento bibliográfico, o presente trabalho contou com as informações empíricas, coletadas por meio da pesquisa documental, de observação e das entrevistas semiestruturadas, como forma de compreender o processo decisório dentro do arranjo do IF Sudeste MG. O resultado da pesquisa será apresentado neste capítulo quatro.

Com essa estrutura metodológica foi possível levantar dados que permitem contemplar os objetivos específicos da dissertação, ou seja: a) descrever o arranjo decisório do IF Sudeste MG, reconhecendo suas partes, seus elementos normativos e seus atores; b) analisar o processo de representação no arranjo decisório do IF Sudeste MG, de modo a avaliar se ele promove a inclusividade; c) analisar o processo deliberativo no arranjo decisório do IF Sudeste MG, de modo a avaliar se ele promove a contestação pública.

Para complementar as informações sobre a organização em análise, inicia-se o presente capítulo com um breve relato histórico sobre o ensino profissional e técnico no país e as circunstâncias que levaram à criação dos institutos federais (IFs).

4.1 ENSINO PROFISSIONAL E TÉCNICO NO BRASIL

Busca-se apresentar nesta seção um breve relato histórico que permite a identificação de elementos que contribuíram na concepção da educação profissional brasileira e de sua gestão. Embora o recorte temporal deste trabalho contemple a representação e deliberação no CONSU do IF Sudeste MG atualmente, vislumbra-se a necessidade de descrever a origem e o desenvolvimento das escolas técnicas no Brasil, no intuito de contribuir para o entendimento acerca das circunstâncias que levaram à criação dos institutos federais (IFs).

Estrutura-se em três partes a presente seção, discorrendo sobre: a) o processo histórico do ensino profissional e técnico no Brasil até a promulgação da Lei 11.892/2008; b) a constituição da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, com foco na criação dos IFs, e c) o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF Sudeste MG).

4.1.1 O contexto histórico-social da educação profissional

O marco histórico da criação de uma rede de estabelecimentos educacionais, sob a coordenação do Estado, ocorreu no ano de 1909, período em que o então presidente da República, Nilo Peçanha, criou dezenove “Escolas de Aprendizes e Artífices” (EAA), destinadas ao ensino profissional, primário e gratuito, através do Decreto nº. 7.566, de 23 de setembro de 1909 (MEC, 2009).

De acordo com Cunha (2000), as Escolas de Aprendizes e Artífices formavam um sistema de ensino, desde sua criação, pois:

estavam submetidas a uma legislação específica que as distinguiu das demais instituições de ensino profissional mantidas por particulares (fossem congregações religiosas ou sociedades laicas), por governos estaduais, e diferenciava-se até mesmo de instituições mantidas pelo próprio governo federal. Em suma, as escolas de aprendizes artífices tinham prédios, currículos e metodologia didática próprios; alunos, condições de ingresso e destinação esperada dos egressos que as distinguiam das demais instituições de ensino elementar (CUNHA, 2000, p.94).

As escolas se situavam uma em cada estado da federação. As exceções foram o Distrito Federal¹⁷ e o Rio Grande do Sul. No primeiro caso o decreto informava que já dispunha do Instituto Profissional Masculino, e no Rio Grande do Sul funcionava o Instituto Parobé¹⁸ que em 1911 foi incorporado ao sistema de escolas aprendizes e artífices. As EAA foram instaladas nas capitais dos estados, com exceção do Rio de Janeiro que teve a sua escola implantada em Campos dos Goytacazes (CUNHA, 2000).

O ensino técnico institucionalizado no Brasil por meio das Escolas de Aprendizes Artífices nasce direcionado às classes menos favorecidas, demonstrando certo reducionismo no que se refere à multiplicidade de beneficiários de ensino técnico. O Decreto nº. 7.566/1909, que criou EAA, demonstra que sua finalidade principal não se restringia ao desenvolvimento da indústria e das profissões, mas, especialmente, à redução dos problemas sociais que surgiam com a urbanização (BRASIL, 1909).

¹⁷ O Distrito Federal, nesta época, posicionava-se em território correspondente à atual localização do município do Rio de Janeiro.

¹⁸ De acordo com Cunha, L. (2000) o Instituto Parobé era uma unidade da Escola de Engenharia de Porto Alegre.

A princípio as Escolas de Aprendizes Artífices eram supervisionadas pelo Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, passando em, 1930, para a subordinação do Ministério da Educação e Saúde Pública, que acabara de ser criado (MEC, 2009).

A Constituição Federal de 1937 foi a primeira a tratar especificamente do ensino profissionalizante (MEC, 2009). Estabelecia a Carta Magna da época:

Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público (BRASIL, 1937).

Por meio da Lei nº. 378, de 13 de janeiro de 1937, as EAA transformaram-se em Liceus Industriais destinados a oferta do ensino profissional em todos os ramos e graus (MEC, 2009).

Em 1941, ocorreu a reforma Capanema, nome dado a uma série de ações que remodelavam o sistema educacional brasileiro durante a Era Vargas, liderada pelo então Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema. Nessa reestruturação o ensino profissional passou a ser considerado de nível médio, o ingresso nas escolas industriais passou a depender de exames de seleção e os cursos foram divididos em dois níveis, correspondentes aos dois ciclos do novo ensino médio: o primeiro compreendia os cursos básico industrial, artesanal, de aprendizagem e de mestria. O segundo ciclo correspondia ao curso técnico industrial, com três anos de duração e mais um de estágio supervisionado na indústria, e compreendendo várias especialidades (MEC, 2009).

Em razão do Decreto nº. 4.127, de 25 de fevereiro de 1942, os Liceus Industriais se transformaram em Escolas Industriais e Técnicas – EIT – e o ensino profissional e técnico passou a ser equiparado ao nível médio. Com a promulgação da Lei Orgânica do Ensino Industrial, estabeleceram-se as bases de organização do ensino industrial vinculando-o mesmo à estrutura do ensino do país como um todo, permitindo que os alunos formados em cursos

técnicos fossem autorizados a ingressar no ensino superior em área equivalente à sua formação (MEC, 2009).

Segundo Cunha (2000):

A “lei” orgânica do ensino industrial trouxe como principal inovação o deslocamento de todo o ensino profissional para o grau médio. O ensino primário passou a ter, então, conteúdo exclusivamente geral. (...) Ao contrário das modalidades de recrutamento das escolas de aprendizes artífices, de forte conteúdo ideológico ligado ao assistencialismo, as novas escolas industriais previam a realização de “exames vestibulares” e de testes de aptidão física e mental. A pobreza deixava de ser, então, critério suficiente para o aprendizado de um ofício, embora não perdesse seu caráter implicitamente necessário. A aptidão para o ofício, incluindo aí as atitudes consideradas adequadas para o desempenho de uma atividade industrial qualquer, passava a ser um fato prioritário na admissão (CUNHA, 2000, p. 100).

A Lei nº. 3.552, de 16 de fevereiro de 1959, transformou as Escolas Industriais e Técnicas em autarquias com nome de Escolas Técnicas Federais atribuindo personalidade jurídica própria e autonomia didática, administrativa, técnica e financeira, na forma da lei (BRASIL, 1959).

Com o objetivo de formar engenheiros de operação e tecnólogos, em 1978, a Lei nº. 6.545 transformou três Escolas Técnicas Federais localizadas nos estados do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro em Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs (MEC, 2009).

Em 1994, por meio da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agrotécnicas Federais¹⁹ transformaram-se gradativamente em CEFETs, mediante decreto específico para cada instituição. A referida lei também estabeleceu que a expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da união, somente poderia ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que seriam as responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 1994).

¹⁹ O Decreto nº. 60.731, de 19 de maio de 1967, transferiu os órgãos de ensino (Fazendas Modelos) do Ministério da Agricultura para o ministério da Educação e Cultura que passaram a funcionar como escolas agrícolas.

Em 20 de novembro de 1996 foi sancionada a Lei nº. 9.394, Lei de Diretrizes e bases da educação nacional - LDB, dispondo de capítulo exclusivo voltado para a Educação Profissional e tecnológica (BRASIL, 1996).

O Decreto nº. 2.208/1997 regulamentou os artigos 36 a 42 da LDB que tratava da educação profissional introduzindo uma importante mudança deste com relação ao ensino médio propedêutico, com a independência entre a educação profissional de nível técnico e o ensino médio, conforme observado em seu artigo 5º: “a educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este” (BRASIL, 1997).

Em 1999 retoma-se o processo, iniciado em 1978, de transformação das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica. No período de 1909 a 2002 foram construídas 140 unidades dedicadas a Educação Profissional e Tecnológica brasileira (MEC, 2009).

4.1.2 A constituição da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia com foco na criação dos IFs

Em 2002, embora fosse possível reconhecer o potencial estratégico das instituições de ensino técnico e tecnológico federais existentes no país, não se identificava um alinhamento da trajetória dessas instituições com o próprio ensino profissional. Assim, a expansão do ensino profissional e tecnológico passou a integrar a agenda pública do governo federal, assumindo o “ideário da educação como direito e da afirmação de um projeto societário que corrobore uma inclusão social emancipatória” (MEC, 2010, p. 14).

A partir desse período foi introduzido um conjunto de instrumentos de regulação sobre as políticas para educação profissional que, de acordo com Ortigara (2012, p.138), vieram “precedidas de uma abordagem sobre os conceito de *politecnia*²⁰, escola unitária²¹, trabalho como princípio educativo²² e ensino integrado²³”.

²⁰ O conceito de *politecnia*, diferente da idealização adotada pelo sistema capitalista, procura relacionar a formação para o trabalho como princípio educativo geral de modo que o homem possa garantir sua sobrevivência e marcar sua existência (ORTIGARA, 2012).

²¹ A consubstanciação de uma escola unitária procurar implementar uma “nova relação entre o trabalho intelectual e o trabalho industrial devendo extrapolar os limites do ambiente do trabalho, concorrendo para a construção da nova cultura” (Ibidem, p. 145).

²² A ideia de trabalho como princípio educativo é que este é um processo que atinge todo o ser humano espelhando a sua singularidade. Por isso que o trabalho de acordo com Frigotto (2005, p.58 *apud*

Um novo cenário político educacional fomentou transformações gradativas na legislação e nas instituições federais de educação profissional e tecnológica.

Em 23 de julho de 2004, o Decreto nº. 5.154 revogou por completo o Decreto nº. 2.208/1997, regulamentando novamente o capítulo da LDB que tratava do ensino profissional permitindo a integração do ensino técnico de nível médio ao ensino médio.

No ano de 2005, foi instituído através do Decreto nº. 5.478/05, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Jovens e Adultos – PROEJA. Também neste ano, o CEFET Paraná foi transformado na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, através da Lei nº. 11.184, de 7 de outubro de 2005.

Outro marco importante ao ensino profissional neste período foi a promulgação da Lei nº. 11.195, de 18 de novembro de 2005 que deu nova redação ao §5º, do artigo 3º da Lei nº. 8.948, de 8 de dezembro de 1994 que acrescentou o termo “preferencialmente” afastando a restrição de criação de novas unidades de ensino pela união:

§ 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, preferencialmente, em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. (Redação dada pela Lei nº 11.195, de 2005) (BRASIL, 1994).

Nesse contexto, decide-se aumentar o número de escolas federais de ensino profissional e tecnológico. A primeira fase dessa expansão, iniciada em 2006, teve como objetivo implantar escolas federais de formação profissional e tecnológica em estados ainda desprovidos dessas instituições, como Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, além de outras preferencialmente em periferias de grandes centros urbanos e em municípios interioranos distantes de centros urbanos, em que os cursos estivessem articulados com as potencialidades locais de geração de trabalho (MEC, 2010).

Nessa fase, o plano contemplava a criação de 5 (cinco) escolas técnicas federais e de 4 (quatro) escolas agrotécnicas federais, bem como a implantação de 33 novas unidades de ensino descentralizadas, contemplando 23 unidades da federação com a instalação de pelo menos uma instituição federal de educação tecnológica (MEC, 2018).

ORTIGARA, p.139), “não se reduz à atividade laborativa ou emprego, mas à produção de todas as dimensões da vida humana”.

²³ O ensino integrado parte de uma concepção de formação humana integral buscando superar a ideia da divisão social do trabalho entre a ação de execução e a ação de pensar, dirigir ou planejar (Ibidem).

Em sua segunda fase, iniciada em 2007, estava prevista a criação, em quatro anos, de mais 150 novas instituições federais de educação tecnológica no marco do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica. As instituições foram distribuídas nos 26 estados e no Distrito Federal, contemplando 150 municípios diferentes escolhidos pelo próprio MEC e mediante manifestação de interesse por parte das prefeituras municipais (MEC, 2010).

Em 29 de dezembro de 2008, foi publicada a Lei nº. 11.892, que cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Constituídos a partir do potencial instalado nas escolas técnicas e agrotécnicas federais, escolas vinculadas às universidades federais e dos CEFETs, este novo modelo de instituição possui como foco a promoção da justiça social, da equidade, do desenvolvimento sustentável com vistas a inclusão social, bem como a busca de soluções técnicas e geração de novas tecnologias, podendo atuar em todos os níveis e modalidades da educação profissional (SILVA, 2009).

A denominação de Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, segundo Silva (2009), se refere a um conjunto de instituições federais, vinculadas ao MEC, direcionadas à educação profissional e tecnológica em nível médio e superior. A autora esclarece:

Na acepção da lei, trata-se de uma rede, pois congrega um conjunto de instituições com objetivos similares, que devem interagir de forma colaborativa, construindo a trama de suas ações tendo como fios as demandas de desenvolvimento socioeconômico e inclusão social. Federal por estar presente em todo o território nacional, além de ser mantida e controlada por órgãos da esfera federal. De educação por sua centralidade nos processos formativos. A palavra educação está adjetivada por profissional, científica e tecnológica pela assunção de seu foco em uma profissionalização que se dá ao mesmo tempo pelas dimensões da ciência e da tecnologia, pela indissociabilidade da prática com a teoria. O conjunto de finalidades e características que a lei atribui aos Institutos orienta a interatividade e o relacionamento intra e extra-rede (SILVA, 2009, p.16).

Com a publicação da Lei nº. 11.892/2008, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ficou constituída pelas seguintes instituições: a) - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais; b) Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR; c) Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG; d) Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e e) Colégio Pedro II (BRASIL, 2008).

De acordo com o Ministério da Educação, a terceira fase da expansão da rede federal foi iniciada em 2011 com plano de criação de 208 novas unidades até 2014. A expansão que contava em 2006 com 144 unidades chegou a 2018 com 659 escolas em todo o país, das quais 643 já se encontravam em funcionamento. Isto representou a construção de mais de 500 novas unidades, quantitativo maior do que o previsto nas três fases (que totalizava 400 novas unidades). Atualmente, a Rede Federal é constituída por 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), dois centros federais de educação tecnológica (Cefet), 23 escolas técnicas vinculadas às universidades federais, e o Colégio Pedro II, e seus respectivos *campi* fora de sede (MEC, 2018).

Os Institutos Federais nasceram na forma de uma autarquia de regime especial de base educacional, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-científica e disciplinar, que promovem a educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, tendo “como principal função a intervenção na realidade, na perspectiva de um país soberano e inclusivo, tendo como núcleo para irradiação das ações o desenvolvimento local e regional” (MEC, 2010. p.21).

De acordo com Silva (2009), a finalidade dos institutos federais é corroborar com a verticalização do ensino, assegurando suas políticas de atuação pela promoção de diferentes níveis e modalidades da educação profissional e tecnológica, básica e superior – tanto na formação inicial quanto na formação continuada.

Com relação a sua atuação acadêmica, os IFs têm que garantir, em cada exercício, 50% (cinquenta por cento) das vagas para atender educação profissional técnica de nível médio, principalmente na forma de cursos integrados, para os egressos do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos e 20% (vinte por cento) das vagas para atender “cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional” (BRASIL, 2008).

As disposições que tratam da regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior equiparam os IFs às universidades federais (SILVA, 2009).

Outra característica do instituto federal é sua estrutura multicampi, ou seja, constituída por um conjunto de unidades. Assim, cada campus possui atribuições e prerrogativas idênticas, devendo todos atuar de forma sistemática para o cumprimento das metas e objetivos da instituição (SILVA, 2009).

A lei determina que cada IF seja organizado em estrutura multicampi, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e reitoria, com exceção apenas no que se refere a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores (BRASIL, 2008). Ao atribuir aos campi um grau maior de autonomia a legislação ratifica a vocação regional dos institutos (SILVA, 2009).

A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior. O primeiro, de caráter consultivo, é composto pelo Reitor, pelos Pró-Reitores e pelo Diretor-Geral de cada um dos *campi* que integram a instituição. O segundo, órgão máximo da instituição de caráter consultivo e deliberativo, será composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica (BRASIL, 2008).

4.1.3 O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF Sudeste MG)

O estado de Minas Gerais conta com a presença de cinco Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais é uma instituição nova, embora constituída por instituições pré-existentes. Foi criado em 29 de dezembro de 2008, através da Lei nº 11.892/2008, a partir de três antigas e já consolidadas instituições federais, denominadas “Escola Agrotécnica Federal de Barbacena”, “Colégio Técnico Universitário” (vinculado à UFJF) e “CEFET de Rio Pomba”. Essas três instituições tornaram-se unidades de um só Instituto Federal, aliadas à implantação de um novo campus na cidade de Muriaé, ampliando, desde o princípio, suas atividades e área de abrangência. Com a posterior criação dos *campi* Santos Dumont, São João del-Rei e campus Avançado Bom Sucesso, a instituição ampliou-se ainda mais e passou a oferecer maior variedade de cursos em diferentes áreas do conhecimento (IFSUDESTEMG, 2014).

De acordo com o relatório de gestão de 2017, o IF Sudeste MG é composto em uma estrutura multicampi, possuindo 10 unidades acadêmicas, sendo 7 Campi²⁴ localizados nas cidades de Barbacena, Juiz de Fora, Manhuaçu, Muriaé, Rio Pomba, Santos Dumont e São João del-Rei, bem como 3 Campi Avançados²⁵ situados nos municípios de Bom Sucesso, Cataguases e Ubá. Além de unidades acadêmicas, a cidade de Juiz de Fora sedia a Reitoria da instituição (IFSUDESTEMG, 2018a).

Ainda, conforme o relatório de gestão (IFSUDESTEMG, 2018a), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais contava em 2017 com 12.473 estudantes presenciais e 4.437 alunos do ensino a distância presencial, totalizando 16.910 estudantes matriculados em 2017. Para tanto, a instituição ofertou por meio de seus campi 20 cursos técnicos integrados, 38 cursos técnicos concomitantes/subsequentes, dez cursos técnicos na modalidade ensino a distância, 2 cursos na modalidade PROEJA, 28 cursos de graduação, oito cursos de pós-graduação lato sensu, dos quais dois na modalidade ensino a distância, três cursos de pós graduação stricto sensu (Mestrado Profissional), além de cursos de formação inicial e continuada. No total, ofertaram-se 174 cursos ao longo de 2017, incluindo ofertas repetidas de cursos de Formação Inicial Continuada - FIC (IFSUDESTEMG, 2018a).

Para atender esta demanda, a instituição contava em 2017²⁶ com uma força de trabalho composta por 670 professores, 629 servidores técnico-administrativos em educação e 352 servidores terceirizados que atuavam nos serviços de apoio administrativo, todos contribuindo para o cumprimento da missão institucional de desenvolver “ a educação básica, profissional e superior, pública, de caráter científico, técnico e tecnológico, inclusiva e de qualidade, por meio da articulação entre ensino, pesquisa e extensão, visando à formação integral e

²⁴ Os campi do IF Sudeste MG são unidades administradas por Diretores-Gerais eleitos, e nomeados pelo Reitor, voltadas ao exercício das atividades permanentes de ensino, pesquisa aplicada, inovação e extensão e ao atendimento das demandas específicas neste âmbito, em sua área de abrangência territorial (IFSUDESTEMG, 2018b).

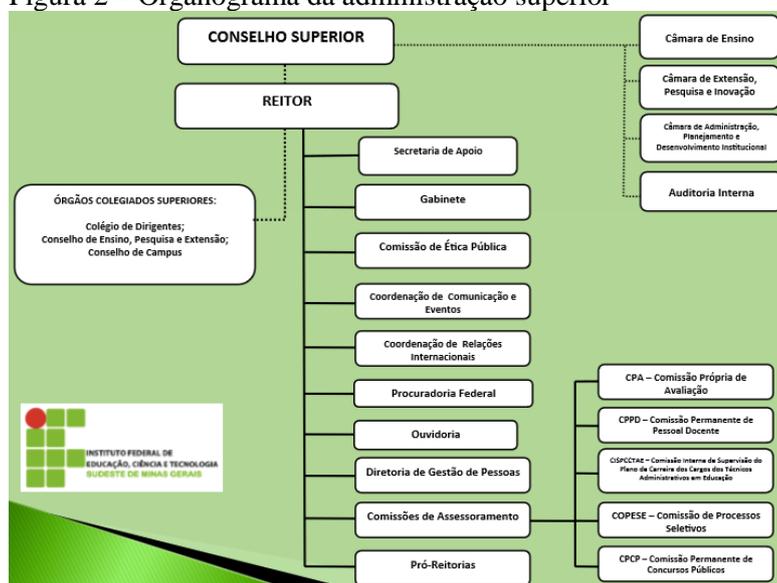
²⁵ Os campi avançados do IF Sudeste MG são unidades geridas por Diretores designados por livre nomeação do Reitor, vinculadas administrativamente à Reitoria, e destinados ao desenvolvimento da educação profissional por meio de atividades de ensino e extensão circunscritas a áreas temáticas ou especializadas, prioritariamente por meio da oferta de cursos técnicos e de cursos de formação inicial e continuada (IFSUDESTEMG, 2018b).

²⁶ Os dados relativos a instituição referente ao ano de 2018 ainda não foram consolidados razão pela qual foram utilizados os dados do relatório de gestão de 2017.

contribuindo para o desenvolvimento e sustentabilidade regional” (IFSUDESTEMG, 2018a, p.16).

A estrutura do organograma funcional do IF SUDESTE MG é estabelecida pela Portaria- R nº 003/2012, de 03 de janeiro de 2012, considerando o seu Estatuto, o Regimento Geral, os Regimentos Internos dos Campi e da Reitoria, as Resoluções do Conselho Superior e dos Campi e o estabelecido pela Lei nº.11.892/2008. A administração do IF Sudeste MG é concretizada pelos seus órgãos colegiados, pela Reitoria e pela Direção-Geral dos Campi, em apoio, numa estrutura organizacional que trabalha com a integração e a articulação dos diversos órgãos situados em cada nível.

Figura 2 – Organograma da administração superior



Fonte: IF Sudeste MG (2019c)

A descrição da estrutura organizacional do Instituto Federal, as competências das unidades administrativas e as atribuições dos respectivos dirigentes são encontradas no seu Regimento Geral (IFSUDESTEMG, 2018c).

4.2 O ARRANJO DECISÓRIO DO IF SUDESTE MG

Para que o IF Sudeste MG possa cumprir seu papel institucional, ele necessita de uma estrutura organizacional que retrate a sua composição humana e profissional, levando em consideração suas especificidades e diversidade.

Como ocorre com toda política pública, as decisões do CONSU também são produto de debates entre atores sociais e políticos que são mediados pela instituição num dado contexto histórico. Num Estado democrático, espera-se que esse processo seja constituído por normas e processos que proporcionem a expressão de divergências e, ao mesmo tempo, a construção de entendimento e decisões que vinculam a todos.

O roteiro para coleta de dados, que integra os apêndices da dissertação, com relação ao arranjo decisório do IF Sudeste MG, foi direcionado a saber sobre sua organização formal e sua estrutura deliberativa.

O CONSU foi instituído por uma obrigação legal imposta pela própria criação do IF Sudeste MG através da Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Contudo, sua primeira reunião ocorreu somente em 19 de abril de 2010 tendo pauta única a posse dos primeiros conselheiros.

A estrutura e o funcionamento do CONSU do IF Sudeste MG são regidos pela Lei nº. 11.892/2008, pelo Regimento Geral, pelo Estatuto e pelo Regimento Interno do Conselho Superior.

O estatuto do IF Sudeste MG estabelece o Conselho Superior como órgão máximo da instituição, de caráter consultivo e deliberativo, com as seguintes competências: 1) deliberar sobre as diretrizes para atuação do IF Sudeste MG e zelar pela execução de sua política educacional, no âmbito do ensino, pesquisa e extensão; 2) deflagrar, aprovar as normas e coordenar o processo de consulta à comunidade escolar para escolha do Reitor do IF Sudeste MG e dos Diretores-Gerais dos campi, em consonância com o estabelecido nos artigos 12 e 13 da Lei nº. 11.892/2008; 3) deliberar sobre o Projeto Pedagógico Institucional (PPI), a organização didática, regulamentos internos e normas disciplinares; 4) deliberar sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IF Sudeste MG; 5) deliberar sobre o Plano Diretor de Infraestrutura do IF Sudeste MG; 6) deliberar sobre a Política de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do IF Sudeste MG; 7) deliberar sobre a Política de Comunicação Social e Marketing da instituição; 8) deliberar sobre normas relativas à acreditação e à certificação de competências profissionais, nos termos da legislação vigente; 9) deliberar a respeito da concessão de títulos de mérito acadêmico por parte do Reitor; 10) apreciar e aprovar a prestação de contas e o Relatório de Gestão anual; 11) deliberar sobre taxas, emolumentos e contribuições por prestação de serviço em geral a serem cobrados, quando permitido pela legislação em vigor, pelo IF Sudeste MG, cujos valores deverão ser transferidos à conta única do Tesouro Nacional; 12) deliberar sobre a criação, reativação,

desativação temporária e extinção, de todos os níveis e modalidades, no âmbito do IF Sudeste MG; 13) deliberar sobre os editais de oferta de cursos e vagas, em todos os níveis e modalidades de ensino, no âmbito do IF Sudeste MG; 14) deliberar sobre o Estatuto, o Regimento Geral do IF Sudeste MG e os Regimentos Internos dos campi e campi avançados, observados os parâmetros definidos pelo governo federal e pela legislação pertinente; 15) deliberar sobre os regulamentos próprios dos órgãos superiores, órgãos colegiados especializados, órgão de apoio ou de assessoramento, órgãos colegiados, comitês de assessoramento e órgãos de controle interno; 16) deliberar sobre as normas do processo eleitoral de escolha dos representantes docentes, discentes e técnico-administrativos que compõem o Conselho Superior; 17) apreciar e aprovar o Plano Anual de Auditoria Interna; 18) deliberar originariamente ou em grau de recurso sobre questões submetidas à sua apreciação, mediante definição em pauta pelo Presidente do Conselho, observadas as normativas internas, superiores e legislação pertinente; 19) elaborar e aprovar seu regulamento próprio (IFSUDESTEMG, 2018b).

A lei de criação dos institutos determina que o CONSU seja composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação (MEC) e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária²⁷ dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica (BRASIL, 2008).

Atualmente, conforme disposto no estatuto do IF Sudeste MG, o CONSU é composto pelos assentos, conforme quadro 5:

²⁷ O Departamento de Consultoria da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, através do Parecer nº 25/2013, opinou no sentido de considerar inaplicável o art. 56 da LDB para os institutos federais, de sorte que a composição do Conselho Superior, a composição da comissão elaboradora do Estatuto e a composição da comissão elaboradora do Regimento Geral devem observar uma representação não percentual, mas paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica. Quanto às demais comissões e colegiados, não há o estabelecimento prévio de sua forma de composição, de forma que ficam, assim, na dependência de regulamentações próprias e específicas ou mesmo de seu próprio objeto e natureza (AGU, 2013).

Quadro 5 – Segmentos que compõem o CONSU

ASSENTOS	QUANTIDADE
O Reitor, como presidente.	1
01 (um) representante dos servidores docentes do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico por campus, eleitos por seus pares, na forma regimental.	7
01 (um) representante do corpo discente por campus, eleitos por seus pares, na forma regimental.	7
01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos em educação por campus, eleitos por seus pares, na forma regimental.	7
01 (um) representante dos servidores docentes do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico lotados na Reitoria ou campi avançados a ela vinculados administrativamente, eleitos por seus pares, na forma regimental.	1
01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos em educação lotados na Reitoria ou campi avançados a ela vinculados administrativamente, eleitos por seus pares, na forma regimental.	1
01 (um) representante do corpo discente dos campi avançados vinculados administrativamente à Reitoria, eleitos por seus pares, na forma regimental.	1
01 (um) representante dos discentes egressos, sem vínculo funcional com a Instituição, escolhidos por meio de edital aprovado pelo Conselho Superior do IF Sudeste MG.	1
04 (quatro) representantes titulares das organizações sindicais, sendo 02 (dois) designados para representar a categoria docente do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e 02 (dois) para representar a categoria dos servidores técnico-administrativos em educação.	4
01 (um) representante titular designado pelas entidades patronais, mediante apreciação do CONSU.	1
01 (um) representante titular do setor público ou empresas estatais, mediante apreciação do CONSU.	1
01 (um) representante do Ministério da Educação, designado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.	1
Os Pró-Reitores.	5
Os Diretores-Gerais dos campi e os Diretores dos campi avançados.	10
TOTAL	48

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estatuto (IFSUDESTEMG, 2018b).

O quadro 5 demonstra um certo equilíbrio de cadeiras entre a comunidade acadêmica (com 24 assentos), a administração superior (Colégio de Dirigentes com 16 assentos) e a comunidade externa (com 8 assentos).

O Regimento Interno do CONSU estabelece que sua estrutura organizacional é formada pela presidência, pelo plenário e por um secretário escolhido pelo Presidente dentro dos servidores da instituição (IFSUDESTEMG, 2011).

Com exceção dos membros natos, os demais conselheiros identificados possuirão igual número de suplentes designados na mesma forma e ocasião que os respectivos titulares (IFSUDESTEMG, 2018b).

Os mandatos dos conselheiros serão de 02 (dois) anos, permitida uma recondução, desde que reeleitos, para o período imediatamente subsequente, excetuando-se os membros natos (IFSUDESTEMG, 2018b).

Os conselheiros que ocupam o cargo de Reitor e de Diretores-Gerais dos campi ficarão com suas representações no CONSU condicionadas a duração dos respectivos mandatos para quais foram eleitos.

Assim como o Reitor, os Diretores-Gerais são eleitos para um mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, após processo de consulta à respectiva comunidade escolar, a atribuindo-se o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente (BRASIL, 2008). Os Pró-Reitores e os Diretores dos campi avançados são designados por livre nomeação do Reitor (IFSUDESTEMG, 2018b).

O Conselho Superior do IF Sudeste MG reunir-se-á, ordinariamente, a cada dois meses, e extraordinariamente, quando convocado por seu Presidente ou por solicitação escrita de 2/3 (dois terços) de seus membros. O quórum mínimo para a abertura da reunião é de maioria absoluta dos conselheiros (50% + 1), estabelecido como quórum regimental sendo apurado no início da reunião. Em casos de situações relevantes, urgentes e no interesse do IF Sudeste MG, o Presidente poderá decidir *ad referendum*²⁸, submetendo a decisão na reunião subsequente (IFSUDESTEMG, 2011).

As matérias submetidas à votação serão aprovadas por maioria simples de votos entre os conselheiros presentes, cabendo ao Presidente do conselho o direito ao voto somente no caso de empate (IFSUDESTEMG, 2011; IFSUDESTEMG, 2018b).

Segundo o Regimento Interno do CONSU, a convocação para as reuniões, a pauta das reuniões e os documentos deverão ser encaminhados com antecedência de, no mínimo, 10 (dez) dias, e publicados nos sítios da reitoria e dos Campi – instrumentos de publicização oficial da Instituição.

Os trabalhos do conselho deverão obedecer à seguinte ordem: 1) leitura e aprovação da ata da reunião anterior; 2) leitura do expediente e comunicações da Presidência; 3) proposições para alteração da ordem do dia; 4) ordem do dia; 5) comunicações do plenário; 6) assuntos gerais. A organização da pauta da ordem do dia obedecerá à seguinte sequência: a) processos adiados; b) proposições que independem de parecer, mas dependem do conhecimento ou aprovação do plenário; c) processos ou proposições; d) atos do Presidente

²⁸ Ad referendum são atos que dependem de aprovação ou ratificação de uma autoridade ou de um poder competente para serem válidos. No caso do IF Sudeste MG, o Reitor pode, excepcionalmente, tomar decisões ad referendum e, logo após, encaminhá-las ao CONSU para ratificá-las ou não.

sujeitos à homologação do Plenário. A ordem do dia poderá ser alterada por aprovação da maioria dos conselheiros presentes (IFSUDESTEMG, 2011).

De acordo com Regimento Interno do CONSU, as reuniões do Conselho terão a duração máxima de 4 (quatro) horas, podendo ser prorrogadas por 30 minutos, limitadas a duas prorrogações, a requerimento de um dos seus membros ou por proposição do Presidente, mediante a aprovação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos membros presentes.

Após colocado o assunto em discussão, o Presidente dará a palavra aos que solicitarem, pela ordem, podendo cada um falar, no máximo, 3 (três) minutos, admitindo-se mais uma intervenção nos debates por igual tempo. Os conselheiros poderão usar da palavra, para: a) fazer comunicações; b) apresentar argumentos e críticas sobre a matéria em discussão; c) solicitar ou oferecer esclarecimentos; d) propor; e) apartear; f) votar; g) apresentar declaração de voto; h) dar explicação pessoal sobre atitude que tenha assumido em decorrência de função ou cargo que exerça no IF Sudeste MG. O Presidente do conselho poderá cassar a palavra quando utilizada para fim diverso do requerido, excedido o limite de tempo autorizado e houver incontinência ou irreverência da linguagem. A fase de discussão encerra-se quando da manifestação do último inscrito (IFSUDESTEMG, 2011).

A Resolução CONSU nº. 26/2015, de 03 de setembro de 2015 trouxe um grande modificação no Regimento Interno do CONSU alterando o seu artigo 26 que estabelecia que as reuniões do CONSU teriam caráter reservado, com exceção das sessões solenes. Com a nova redação introduzida pela referida resolução foi permitido que as reuniões do Conselho Superior fossem transmitidas em tempo real ou gravadas para posterior divulgação (IFSUDESTEMG, 2015).

Sem dúvida, as transmissões das reuniões via internet é uma evolução que pode ampliar a participação social, com enriquecimento dos debates nos processos deliberativos do CONSU, conforme proposto pelas teorias democráticas. Além do mais, ao ampliar a transparência nas decisões do colegiado, o CONSU permite que a sociedade fiscalize a correção de seus processos ao mesmo tempo em que promove a partilha do conhecimento – reduzindo a assimetria de informações de sua comunidade e dos cidadãos em geral.

Uma forma de expandir a participação política, de ampliar o grau de compreensão dos indivíduos, permitindo uma maior supervisão sobre as decisões políticas que são essenciais para a vida cotidiana é a construção de arranjos institucionais que proporcionam aos cidadãos que queiram participar as condições necessárias para debaterem e interferirem no processo decisório.

4.3 O PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO NO ARRANJO DECISÓRIO DO IF SUDESTE MG (INCLUSIVIDADE)

A lógica de um processo de representação para a democracia em determinado arranjo institucional é caracterizada como um conjunto de normas que determina tanto quem está autorizado a tomar decisões de caráter coletivo, como quais os procedimentos que necessitam ser seguidos em tal processo.

Nesta seção busca-se analisar as oportunidades de participação no CONSU do IF Sudeste MG e correlacioná-las com os princípios da democracia liberal representativa pormenorizados no referencial teórico da dissertação, que são: representantes eleitos de forma justa e periódica, cidadania ativa, fontes alternativas de informação para o representado, além da fala do representante, igualdade instrumental, interatividade, responsividade, probidade, qualidade dos arranjos institucionais.

a) Representantes eleitos de forma justa e periódica

As regras e as formas de ingresso no conselho são consideradas relevantes no contexto institucional dado a abrangência, a quantidade e a diversidade dos representados que fazem parte de todo o IF Sudeste MG. Neste caso, a representação se faz necessária e desejável desde que ocorra através de eleições justas e periódicas.

A boa representação requer que os prepostos sejam eleitos e que haja alternância periódica entre eles. Os processos eleitorais devem ser isentos de coação e probos.

As entrevistas evidenciaram que todos os representantes da comunidade acadêmica (docentes, discentes e TAEs) foram devidamente eleitos, pelos seus respectivos pares, em processo realizado em cada unidade do IF Sudeste MG.

No caso dos conselheiros entrevistados que pertencem ao segmento da comunidade externa – o egresso e o representante da sociedade civil, estes informaram que ingressaram no CONSU, o primeiro através de edital de processo seletivo onde foi realizado sorteio entre os candidatos inscritos e, o segundo, através de indicação da entidade patronal onde trabalha.

Com exceção dos membros natos, todos os conselheiros possuem mandatos de dois anos, permitida uma recondução, desde que reeleito, para o período imediatamente subsequente.

Os depoimentos dos conselheiros evidenciaram que as normas regimentais relativas às escolhas dos representantes são devidamente cumpridas havendo eleições e processos seletivos, periodicamente, para o preenchimento dos assentos do CONSU.

b) Cidadania ativa

No entanto, não se pode esperar que a representatividade dentro de um ambiente de práticas democráticas se sustenta tão somente nas eleições ignorando outros princípios. A democracia liberal representativa exige cada vez mais a integração social, a consciência de filiação a uma sociedade e a uma comunidade ligada por cultura e história.

A cidadania permite aos cidadãos que se sintam integrados a instituição e responsáveis por ela, o direito de participar, direta ou indiretamente, da sua gestão (TORAINE, 1996). A cidadania conclama a responsabilidade política dos cidadãos incentivando a “organização voluntária da vida social contra as lógicas não políticas, que alguns acham ser ‘naturais’, do mercado ou interesse nacional” (TORAINE, 1996, p.97).

Desde modo, a cidadania ativa está intimamente ligada à ideia de inserção social, ou seja, as pessoas somente tem interesse em contribuir naquilo de que elas se sentem parte. Os membros do CONSU, em certa medida, se identificam com a instituição como ilustram as falas dos conselheiros:

Eu aceitei essa função porque tenho uma identidade forte com o instituto federal e universidade federal. Eu gosto desta área de ensino, de pesquisa, de extensão que uma universidade federal e um instituto federal proporcionam a toda uma comunidade (Egresso).

Eu tive interesse em participar por vários motivos: primeiro, eu achava que a representação docente do meu campus não estava a contento. Eu achava que os meus colegas que participaram anteriormente, são pessoas até muito presentes, pessoas muito honestas e competentes, mas para a função de representar o segmento no conselho eu achava que eles não tinha muito perfil. Aliás, este é um comentário quase que geral dos próprios representantes. Então eu posso falar sem nenhum constrangimento (Docente 1).

Em contrapartida, tal como acontece com outros aspectos da política, há também uma baixa concorrência nas disputas dos assentos dentro do CONSU que pode contribuir para diminuição do alcance da democracia. Neste caso, não se trata de uma baixa cidadania por parte dos representantes eleitos e sim uma falta de perspectiva da própria base, ou seja, dos maiores interessados. Isto pode ser percebido nas falas dos conselheiros:

a ideia era participar da tomada de decisão estratégica envolvendo assuntos que seriam considerados e que eu considero primordiais para o desenvolvimento do Instituto Federal como um todo. Eu me candidatei, fui candidato único como representante dos docentes com essa ideia de defender também as propostas e proposições dos docentes do meu campus e buscando sempre o melhor para a instituição (Docente 2).

Não tendo representante eu fui convidado pelo um colega de trabalho a ser representante e ele ser o substituto me ajudando nessa função. Me tornei conselheiro por convite dele e por falta de pessoas para assumir o cargo, a eleição não tinha representante e coloquei meu nome é disposição. Como eu era o único candidato e até se eu votasse em mim seria eleito (TAE 2).

A baixa disputa entre os integrantes da comunidade acadêmica com potencial para se tornarem conselheiros por si só não é necessariamente problemática se uma democracia for suficientemente homogênea, o que não é o caso do IF Sudeste MG.

Segundo Young (2000) conceituar representação significa descrever uma relação entre representados e o representante, e entre representados. Assim, a qualidade da representação depende da atuação dos representantes mas, também, do interesse e da cobrança dos representados. Neste sentido, os representantes do conselho serão mais responsivos aos interesses dos representados na medida do envolvimento destes no processo político. O baixo comprometimento das bases afeta a representação do segmento na arena política podendo tornar os representantes menos responsáveis com os representados e com a própria instituição.

A cidadania ativa incentiva aos cidadãos a se comprometerem com o bem comum. Os depoimentos acima evidenciam uma baixa articulação entre os membros da base representada. Essa indiferença política ocorre pelo reduzido sentimento de pertencimento à instituição e pela acanhada inclinação de responsabilizar-se por ela.

Deste modo, o princípio da cidadania ativa é enfraquecido pelo desinteresse de alguns segmentos do IF Sudeste MG que não se sentem responsáveis pelo destino da organização. A frágil integração entre os diversos atores inseridos na instituição limita a construção de um sentimento de comunidade.

c) Fontes alternativas de informação para o representado além da fala do representante

Outra premissa importante na democracia liberal representativa é a necessidade de fontes alternativas e relativamente independentes de informação que estejam disponíveis para as pessoas. Assim, além da fala do representante, os representados necessitam, para alcançar

uma compreensão esclarecida sobre as questões tratadas no CONSU, de outras fontes de informações. Deste modo, “os cidadãos devem ter acesso a fontes de informação que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista” (DAHL, 2001, p. 111).

O estatuto do IF Sudeste MG e o regimento interno do CONSU estabelecem que as pautas das reuniões serão publicadas nos sítios eletrônicos da Reitoria e dos campi (IFSUDESTEMG, 2011; IFSUDESTEMG, 2018b).

A necessidade de múltiplas fontes é importante para aumentar o interesse coletivo e estimular a participação. Nota-se que o canal oficial de informações do IF Sudeste MG a respeito das reuniões do CONSU é o seu sítio eletrônico. Embora haja a publicação das pautas das reuniões na página eletrônica, essas não vêm acompanhadas dos respectivos documentos que embasarão os temas a serem discutidos, conforme disposto na figura 3.

Figura 3 – Página eletrônica onde consta a convocação para reunião do CONSU

Início

Convocação: Reunião do Conselho Superior em 23/08/2018  Imprimir

Postado em 15/08/2018, por Assessoria de Comunicação Reitoria 

O Reitor do IF Sudeste MG, Prof. Charles Okama de Souza, convoca os membros do Conselho Superior (CONSU) do IF Sudeste MG para reunião ordinária, que será realizada no dia 23/08/2018 (quinta-feira), às 09:30 horas, no Anfiteatro do Prédio Administrativo do Campus Juiz de Fora, localizado à rua Bernardo Mascarenhas, 1283, Bairro Fábrica, Juiz de Fora/MG, para tratar das seguintes pautas:

1. Informes do Reitor;
2. Apreciação e aprovação da Ata da reunião realizada em 12/07/2018;
3. Revogação da Resolução nº 09/2018, de 25/05/2018, que autorizou, em ato ad referendum, a abertura do curso de Licenciatura em Letras, modalidade EaD no âmbito do Programa Universidade Aberta do Brasil - UAB, ofertado pelo Campus Juiz de Fora, conforme documentação acostada no Processo Administrativo nº 23225.000937/2018-83;
4. Apreciação e aprovação dos Editais do Processo Seletivo 2019.1 - Cursos Técnicos, Graduação e Pós-graduação;
5. Apreciação da proposta de adequação do Regulamento da Comissão de Processos Seletivos do IF Sudeste MG – COPESE, conforme demanda apresentada pela Presidente da Comissão no Memorando Eletrônico nº 18/2018 – REICOPSE;
6. Apreciação e aprovação da proposta de Código de Ética dos Servidores do IF Sudeste MG, elaborada pela Comissão de Ética Pública da instituição;
7. Ouvidoria do IF Sudeste MG:
 - 7.1. Apreciação do Relatório de Atividades agosto/2016-agosto/2018 da Ouvidoria do IF Sudeste MG
 - 7.2. Apreciação e aprovação do novo nome indicado para ocupar a função de Ouvidor Público Geral do IF Sudeste MG
8. Apreciação e aprovação do projeto de Plano de Dados Abertos do IF Sudeste MG;
9. Recomposição de assento de representação da sociedade civil no Conselho Superior;
10. Assuntos Gerais.

Na oportunidade, lembramos ao titular do assento no Conselho Superior que não puder comparecer, que comunique sobre a reunião ao seu substituto legal, ou, ainda, justifique a ausência.

Ascom/Reitoria
15/08/2018

Fonte: IF Sudeste MG (2019a)

Há também o reconhecimento de que a divulgação de informações por parte do IF Sudeste MG evoluiu em relação às reuniões do CONSU, em especial, depois da alteração do regimento interno do CONSU que permitiu a gravação e transmissão das assembleias. Nesse sentido:

o que é discutido no CONSU está disponível tanto em vídeo e áudio, o que é importante porque podemos ter servidor com alguma deficiência (TAE 2).

Eu percebo que há uma busca constante de publicização, a própria reunião sendo transmitida online (Sociedade).

A acessibilidade alcançada com relação à visualização das reuniões do CONSU utilizando a internet, neste caso um canal do Youtube²⁹, é um exemplo de transparência ativa que permite aos cidadãos terem acesso as informações de interesse público há custos reduzidos se comparados ao comparecimento em uma reunião presencial.

No entanto, apesar da disponibilidade das assembleias do CONSU, em tempo real, os entrevistados relataram problemas com relação as informações que antecedem as reuniões.

As informações da nossa instituição são de maneira precária. Tanto que o *site* institucional não oferece esta acessibilidade para a comunidade porque para nós acharmos uma informação no *site* é muito custoso. Eu até falo nas sessões quando eu acho que tem algo de extrema relevância, não que nada que seja tratado lá não seja de extrema relevância, mas aquilo que tem que ser divulgado de forma maior tem que ser disponibilizado em grupo de whatsapp³⁰, no e-mail institucional, eu sinto falta da divulgação institucional... daquilo que acontece no conselho. Vou entrar mais uma vez na pauta da flexibilização, muito alunos daqui não sabia o que se tratava, não sabia o que estava acontecendo lá e muitos alunos e muitas pessoas, docentes, técnicos administrativo não sabe o que acontece lá no conselho superior. Eu falo que isto é muito grave porque o conselho superior como órgão máximo da instituição tudo é definido lá... tudo ou quase tudo tem que passar no conselho superior e hoje as informações são muitas precárias (Egresso).

De maneira geral a comunicação do instituto é considerada falha em muitos assuntos, não só do CONSU. É difícil essa estrutura multicampi, ela dificulta muito... tanto que agora recentemente foi criado no estatuto uma diretoria de comunicação para tentar suprir essa dificuldade. Como é que é feita a informação? Geralmente a pauta da reunião vai junto com a convocação e é pedido que os conselheiros divulguem para todos seus segmentos o que vai

²⁹ Youtube é uma plataforma de compartilhamento de vídeos.

³⁰ WhatsApp é um aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas e chamadas de voz para *smartphones*.

ser discutido e a outra forma de divulgação é durante própria reunião do CONSU, quando é feita a transmissão ao vivo, também com divulgação do link previamente para comunidade... e essa audiência ela é muito rotativa porque a reunião se estende muito... nem sempre o horário é o mais ideal, mas são as duas formas. Eu acho que tem espaço para melhorar essa divulgação (Docente 1).

Verificou-se que na página principal do *site* do IF Sudeste MG, encontram-se em local privilegiado (centro da página eletrônica) as notícias gerais sobre a instituição e suas unidades, informações sobre ensino, pesquisa e extensão e, ainda, na seção gestão institucional, são divulgadas as pautas das reuniões do conselho superior e do colégio de dirigentes. As atas são devidamente publicadas no sítio eletrônico do IF Sudeste MG, local de onde foram retiradas pelo pesquisador para análise. Desta forma, os relatos sobre a falta de acessibilidade de informações não são conclusivos, visto que devem ser contemporizados com os fatos observados descritos acima e com os relatos dos demais conselheiros.

É importante frisar que os documentos que respaldam os temas que serão discutidos no CONSU, embora não sejam publicados no *site* da instituição, são encaminhados pela instituição aos respectivos conselheiros, cabendo a estes dar a devida publicidade aos seus pares. Neste sentido, os representados precisam do compromisso dos representantes para terem acesso aos referidos arquivos. Por outro lado, a sociedade de maneira geral fica sem conhecer as justificativas que embasam os temas.

Mesmo assim, esses aspectos apontados pelos entrevistados merecem ser ressaltados, pois, se realmente confirmados, impactam na construção da cidadania e no fortalecimento da democracia. De acordo com Dahl (2006), a poliarquia é definida livremente como um sistema político no qual uma das condições é que todos os indivíduos possuam informações idênticas sobre as alternativas existentes.

A redução da assimetria informacional garante maiores chances de que escolha não tenha sido manipulada pelo controle das informações por indivíduos isolados ou grupos.

d) Igualdade instrumental

A igualdade instrumental ou formal, outro preceito ligado à representatividade, parte da ideia que as regras relativas à participação se aplicam de modo igualitário a todos os integrantes e a qualquer representado no CONSU, sem distinção de qualquer natureza.

Devem ser garantidos a todos os membros de uma associação a igualdade de oportunidade para o desempenho do poder político ou o exercício da influência deste sobre os representantes. A igualdade procedimental ou formal é um ponto de partida dos conceitos minimalista de democracia (BOBBIO, 1996).

Na perspectiva dos conselheiros, todos entenderam que o regramento referente a participação no CONSU se aplica de forma igualitária. A observação do regimento, em paralelo, não revela tratamento diferenciado aos distintos estratos da organização.

As regras relativas a participação aplicam de forma igualitária a todos os conselheiros. Todo mundo tem acento, o voto tem o mesmo peso. Acho que é bastante democrática a participação e vejo que atualmente o regramento do CONSU atende este aspecto (Docente 1).

Eu acredito que as regras são aplicadas de forma igualitária. Nunca enxerguei nenhuma distorção de forma de tratamento de nenhum segmento (TAE 2).

Entendo sim, entendo o que está colocado lá no Regimento vem sendo seguido por todos os conselheiros. Quando há alguma flexibilização [das regras], como comentei, de que talvez um rigor maior no tempo que o próprio regimento já define, a réplica, a tréplica, alguém defendendo, alguém fazendo contraditório, quando essa flexibilização ocorre ela corre de forma generalizada. Ela não é uma coisa particularizada para que tal conselheiro possa... ou para que tal segmento tenha um tempo maior ou uma flexibilização maior. Se ela existe, ela existe para todos (Sociedade).

A observação das dinâmicas de funcionamento das assembleias e os depoimentos dos conselheiros evidenciam que as normas relativas à participação no CONSU são aplicadas a todos de maneira geral e, quando há alguma flexibilização, em especial quanto ao tempo de manifestação, ela é estendida a todos sem distinção.

e) Interatividade

Para que se possa alcançar uma inclusividade ampla a interação entre representantes e representados é de extrema importância. Uma boa representação é uma relação contínua, que demanda conexão e mediações entre representantes e representados.

De acordo com Young (2000), conceituar representação significa reconhecer e afirmar que há uma separação entre representantes e representados. Para superar este paradoxo é necessário conceber uma representação diferenciada entre os diversos atores sociais. Ainda, de acordo com a autora, a fragmentação da relação entre constituintes e

representantes é sempre uma possibilidade e a conexão é mantida através da antecipação e da lembrança em momentos de autorização e prestação de contas.

Alguns conselheiros apontaram que os relacionamentos entre representantes e representados apresentam um grau baixo de conectividade e interação.

Quando os representados se interessam as reuniões do CONSU são precedidas por diálogo entre os interessados em certos pontos da pauta. No meu caso eu não procuro, não provo. A gente está disponível, sabem que nós somos os representantes (Docente 3).

a maior parte das vezes não ocorrem diálogo entre os interessados. Apenas em alguns casos, principalmente aqueles que impactam diretamente no servidor (TAE 2).

Não tem interatividade (Discente).

Por outro lado, há conselheiros que afirmam haver alguma interação com os representados:

Então, quando chega uma pauta que vai afetar o segmento docente eu converso com, pelo menos, três ou quatro docentes, quando tem uma pauta que vai afetar os técnicos administrativos eu converso com, pelo menos, três ou quatro técnicos-administrativos para eu poder chegar num consenso e tentar levar para lá a voz deles. Não é da maioria, mas, pelo menos, eu tenho uma noção do que o segmento docente, o segmento técnico administrativo ou segmento discente quer (Egresso).

Há diálogo entre os interessados em certos pontos da pauta, para definição de posição. O papel fundamental de conselheiro é ter esse diálogo. Como eu falei anteriormente, eu acho esse processo um pouco falho. Ele ocorre quando tem um ponto específico, aí vem quem está interessado naquilo, vem para tentarmos formar uma opinião para defesa lá no conselho, mas acho falho de maneira geral, mas ocorre (Docente 1).

Da minha parte sim (...). Nós temos essa preocupação de estar sempre buscando, debatendo, conversando, eu interajo bastante com outro conselheiro para receber diretrizes de outros representados inclusive (...). Qualquer demanda que seja colocada para gente que tem um mínimo, assim, de argumentação, que seja sustentada e que não vá ao contrário de meus princípios e aos princípios da instituição... e que eu acho que realmente vale a pena defender... a gente está sempre buscando isso (Docente 2).

Às vezes as reuniões são precedidas por diálogo entre os interessados em certos pontos da pauta para formação de opinião. Quando as pautas são mais críticas e as pessoas têm opiniões muito divergentes ou principalmente quando elas entendem o que vai estar sendo tratado, há reuniões... do contrário não (TAE 1).

A gente envia as pautas pelo campus, recebe e-mail com sugestões e, dependendo das pautas, aquelas mais complicadas, mais complexas, a gente

reúne com os colegas, com os pares e discute a melhor forma de levar isso para o conselho (Docente 4).

A interação também entre os conselheiros, inclusive relativa ao próprio segmento, é distante do ideal, de acordo com um membro:

Não temos realmente uma interação tão grande entre os conselheiros. A gente aguarda no dia e se houver alguma dificuldade no sentido de entendimento do assunto (...) a gente conversa na hora ou a gente vê normalmente os apontamentos que vêm na hora. A única interação que ocorreu foi com relação ao período de 30 horas³¹. Houve alguma interação porque se redigiam documentos e esses documentos circulavam (TAE 2).

Uma das justificativas para a baixa interatividade apresentada foi o acúmulo de trabalho:

A participação dos nossos docentes aqui, realmente, ela não tem sido muito grande nesse momento... até entendo, porque a nossa carga de tarefas aqui, não só disciplinas, mas orientações TCC e etc. é bastante elevada. Nós temos uma média de 17, 18 horas de aulas semanais, uma faixa de 20 horas/aula por semana mais a parte de orientação de vários cursos superiores... tem TCC e a gente trabalha com orientação. Assim quando a gente faz um trabalho nesse nível realmente a participação das pessoas acaba ficando em segundo plano, porque às vezes não surge alguma demanda específica que vem a ser uma questão de debate (Docente 2).

Para Creighton (2005, p. 102), “a essência da participação pública, distinta da simples informação pública, é a comunicação bidirecional e a interação entre a organização que chega a uma decisão e as pessoas interessadas ou afetadas pela decisão”. Existem várias técnicas que permitem a informação e a participação dos indivíduos de acordo com os propósitos e finalidades, como por exemplo, grupos consultivos e forças-tarefa, conferências apreciativas, oficinas, dentre outros.

³¹ A jornada flexibilizada de trabalho é uma reivindicação dos técnicos administração em educação do IF Sudeste MG para a implementação de turnos ininterruptos de trabalho e como consequência a redução da jornada de trabalho para 6 horas diárias e 30 semanais. Este pleito se baseia no art. 3º do Decreto nº. 1.590, de 10 de agosto de 1995 que estabelece que quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições.

A interação dos membros do CONSU do IF Sudeste MG com os seus representados é frágil. Os *inputs* produzidos pelo convívio e diálogo são indispensáveis aos representantes, pois facilitam suas atuações no conselho permitindo o exercício do mandato direcionado ao interesse da comunidade. O distanciamento apontado entre constituídos e constituintes enfraquece a própria razão da existência do conselho, pois “priva os conselheiros de referências como: *a quem servir? a quem prestar contas*. Ademais, ela não favorece a expressão de demandas coletivas” (OLIVEIRA, 2009, p. 261).

f) Responsividade

Embora a representação seja criticada em razão de suas instituições separarem “o poder do povo; aqueles que fazem as regras não são idênticos a todos aqueles que são obrigados a segui-los” (YOUNG, 2000, p. 126), ela é necessária e desejável na política moderna.

O sistema representativo deve cuidar do interesse público e ser sensível à opinião pública. Seu objetivo é mostrar que a representação verdadeira implica capacidade de resposta para o representado, atenção aos seus desejos ou necessidades. A responsividade é essencial para atingir esse objetivo sendo considerada uma das premissas da representação e atributo-chave da democracia (DAHL, 2005). Segundo Pitkin (1967), representar significa agir como mais importante dos representados de uma maneira responsiva ao coletivo.

A responsividade compreende a responsabilidade do representante em recepcionar questões, dirimir dúvidas e disponibilizar aos representados as informações de forma clara e correta sobre sua conduta no decorrer no mandato. Deste modo, a responsividade reporta-se ao dever de prestar contas do representante a comunidade.

Assim, uma forma de evidenciar a responsividade dos conselheiros é verificar capacidade dos representantes de dialogar com os representados, comunicando como transcorreram as reuniões e como eles se posicionaram.

Neste contexto, ficou evidenciado através das entrevistas que alguns conselheiros se preocupam em retornar aos representados sobre os fatos tratados e os posicionamentos adotados nas reuniões do CONSU. Mas nem sempre os representados possuem interesse:

Eu retorno aos representados para comunicar sobre o meu posicionamento nas deliberações. Eu coloco no meu Instagram³² porque eu acho importante não só dar posição para a comunidade acadêmica, dar posição à comunidade externa. Eu coloco no meu Instagram, eu vou naqueles que eu perguntei e até naqueles que não perguntei. Eu vou e comunico: a partir de hoje o estatuto ficou dessa forma, eu levei isso que vocês demandaram e ficou dessa forma o regimento. Não percebo interesse dos representados no retorno que é dado, nem um pouco, só quando é aquela matéria que afeta o seu campo. Até porque a transmissão acontece simultaneamente via Youtube e tem hora que eu estou no conselho e vou verificar [a audiência]... nunca passa de vinte pessoas... só passou de vinte pessoas quando se tratou da flexibilização (Egresso).

Eu retorno aos representados para comunicar o que transcorreu no CONSU. Sempre via e-mail, a não ser que tenha um assunto mais urgente... aí eu faço um e-mail específico. Eu disponibilizo o que foi discutido e depois quando a ata vem eu disponibilizo a ata também. Eu não percebo muito interesse dos representados a respeito do retorno dado. Eu até queria que tivesse mais essa cobrança, mais esse interesse, mas não sinto muito (Docente 1).

Há, em oposição, conselheiros que não consideram prioridade dar o retorno das reuniões aos seus constituintes:

Antes, quando não eram transmitidas as reuniões, eu retornava aos representados para comunicar o que transcorreu nas reuniões. Mas hoje, quando são essas pautas de interesse que as pessoas pedem para levar alguma coisa, elas geralmente assistem às reuniões... quando elas não assistem, elas demandam retorno e eu faço esse retorno (TAE 1).

Não tenho essa a prática de comunicar os representados o que transcorreu nas reuniões do CONSU. Não tem como perceber os interesses dos representados porque não há demanda. (Docente 3).

Eu não retorno aos representados para comunicar o que transcorreu no CONSU. Eu só emito opinião por algo que eu tenho certeza que não vai influenciar e impactar ninguém. O que vai acontecer qualquer impactou eu me abstenho e as pessoas têm acesso aos vídeos e as atas. Eu também não fui procurado para poder discutir nenhum assunto depois. Eu não disponibilizo nenhuma forma de relatório porque eu acho que o relatório final é a ata. Pode vir a ocorrer alguma discrepância entre a forma que eu quero passar algo e a forma que a ata registra. Prefiro que a ata e o vídeo falam por si (TAE 2).

Alguns assistem no Youtube, alguns já tem noção do que está passando. A própria reunião eles conseguem ver... ela de modo como está ocorrendo. Muitos não tem interesse no retorno, a não ser se for algo do interesse deles, pessoal (Discente).

³² Instagram é uma rede social *online* de compartilhamento de fotos e vídeos entre seus usuários, que permite aplicar filtros digitais e compartilhá-los em uma variedade de serviços de redes sociais.

A escolha dos representantes políticos, não determina, por si só, os meios pelos quais essa representação é assegurada. Para garantir um sistema político mais democrático é necessário um intenso compromisso do representante associado a um alto grau de envolvimento dos representados. As falas dos entrevistados demonstram um baixo engajamento dos representantes que, combinado com o desinteresse dos representados, faz a representação extremamente frágil.

Um ponto que chama atenção é que, se por um lado a transmissão das reuniões via Youtube possibilitou ampliar as fontes de informações, por outro é um dos motivos apontados para distanciar os conselheiros do dever de prestar contas à comunidade.

O gráfico 1 demonstra a visualização dos vídeos por reuniões:

Gráfico 1 - Visualizações dos vídeos no Youtube referente as reuniões do CONSU



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do canal do IF Sudeste MG no Youtube (IFSUDESTEMG, 2019b)³³.

O gráfico 1 demonstra que as reuniões mais visualizadas foram as ocorridas nos dias 27/03/2018 e 24/04/2018. Entre os itens de pauta dispostos na primeira data estava a proposta de regulamento de concessão de jornada flexibilizada aos servidores técnico-administrativos em educação. A pedido dos conselheiros essa matéria foi retirada de pauta para melhor análise sendo retornada na sessão extraordinária do dia 24/04/2018 para votação.

³³ Para as reuniões em que os vídeos no Youtube foram divididos em dois arquivos, considerou-se o vídeo da seção da reunião que obteve maior número de visualizações

De acordo com os conselheiros, os assuntos que afetam a parte de pessoal e da carreira são os que normalmente motivam maior interação e prestação de contas dos representantes aos seus segmentos. Nesse sentido:

A maior mobilização, por exemplo, que eu presenciei foi exatamente nessa ocasião quando dizia respeito a um assunto que afetava diretamente o servidor. Nem sempre os demais assuntos eles mobilizam tantas pessoas assim. Às vezes assuntos de interesse do campus, que afetariam a comunidade como um todo, não fizeram com que a gente tivesse uma participação tão ativa quanto esse que era um caso pontual de afetar especificamente a carreira, a carga horária de determinados servidores e aí houve uma boa mobilização maior. Eu diria que quando a pauta afeta a carreira e o servidor especificamente isso tende a levar maiores debates e a uma participação mais ativa do servidor e do sindicato que representam (Sociedade).

Os depoimentos dos conselheiros e os dados dispostos no gráfico 1 demonstram que as pautas das reuniões diretamente relacionadas à carreira do servidor promovem uma maior articulação deste segmento e que esta mobilização não é ampliada para outros assuntos tratados no CONSU.

Além da divulgação de informações claras e corretas a responsividade busca o controle político do representante tentando influenciá-lo na tomada de decisão em favor de sua base. Contudo, se a prestação de contas somente é exigida pontualmente e a base não possui unidade para cobrar a responsividade do mandato do representante de forma contínua e ininterrupta, a conexão entre eles se tornará cada vez mais tênue, podendo o mesmo ser, inclusive, cooptado por outra classe.

Uma outra forma de representação responsiva é presença nas reuniões. A partir das listas de presenças foi elaborado o quadro 6³⁴ a seguir:

³⁴ O quadro 6 foi elaborado levando em consideração: a) as faltas justificadas pelo titular e suplente não foram utilizadas no cálculo da média; b) foi computado como ausência a justificativa de falta realizada apenas pelo titular e não justificada pelo suplente e c) o Campus Manhuaçu passou a ter representação docente, discente e TAE no CONSU somente a partir de 12/07/2018.

Quadro 6 – Presença nas reuniões por assento

ASSENTOS	Média de participação %
Pró-Reitor de Ensino	100%
Pró-Reitor de Extensão	100%
Pró-Reitor de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação	100%
Pró-Reitor de Administração	100%
Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional	100%
Diretor-Geral Campus Juiz de Fora	100%
Diretor-Geral Campus Muriaé	100%
Representante TAE Campus Barbacena	100%
Representante Docente Campus Juiz de Fora	100%
Representante Docente Campus Manhuaçu	100%
Representante Discente Campus Manhuaçu	100%
Representante TAE Campus Manhuaçu	100%
Representante TAE Campus Muriaé	100%
Representante Docente Campus Rio Pomba	100%
Diretor-Geral Campus Barbacena	92%
Diretor-Geral Campus Manhuaçu	92%
Representante TAE Campus Rio Pomba	92%
Representante CEPE	91%
Representante Patronal FIEMG	90%
Diretor-Geral Campus Rio Pomba	83%
Diretor-Geral Campus Santos Dumont	83%
Representante Discente Campus Barbacena	83%
Representante Egresso 1	83%
Representante Trabalhador SINASEFE	83%
Representante TAE Campus Santos Dumont	82%
Diretor-Geral Campus São João del-Rei	75%
Representante Docente Campus Barbacena	75%
Representante Docente Campus Muriaé	75%
Representante TAE Campus Juiz de Fora	73%
Representante TAE Campus São João del-Rei	73%
Representante Discente Campus Juiz de Fora	67%
Representante Trabalhador APES	67%
Representante Docente Campus São João del-Rei	64%
Representante MEC	63%
Representante Patronal FAEMG/SINDUSCON-JF	57%
Representante Docente Campus Santos Dumont	50%
Representante Discente Campus São João del-Rei	40%
Representante Discente Campus Muriaé	33%
Representante Discente Campus Santos Dumont	33%
Representante Setor Público 1 EMATER	33%
Representante Discente Campus Rio Pomba	20%
Representante Egresso 2	17%
Representante Setor Público 2	0%

Fonte: Elaborado a partir das listas de presença do período de 01/12/2016 a 23/08/2018.

Nota-se que, enquanto o Colégio de Dirigentes formado pelo Reitor, Pró-Reitores e Diretores-Gerais é mais assíduo nas reuniões do CONSU, os discentes e a comunidade externa ficam, em grande maioria, por fora das discussões e das decisões sobre questões que envolvem o IF Sudeste MG.

Com relação à assiduidade, a responsividade dos mandatos é, em parte, resguarda pela revogação do mandato em caso do conselheiro faltar, injustificadamente, a 3 (três) reuniões consecutivas, ou a 6 (seis) intercaladas, no período de um ano. O estatuto do IF Sudeste MG também prevê que é de responsabilidade do conselheiro comunicar ao seu substituto ou suplente a necessidade de sua participação na reunião quando da ausência do conselheiro por algum motivo (IFSUDESTEMG, 2018b).

Neste sentido:

O critério, com relação aos membros do conselho superior que é de fato aplicado, que é uma questão regimental, é com relação às faltas. Aquele membro que tem três faltas consecutivas e não justificadas, ele é regimentalmente substituído. Mas aquela participação na reunião não tão produtiva, o indivíduo que está presente mas não é tão participativo, não existe nenhum tipo de ação nesse sentido, numa perspectiva de incentivar a participação ou de cobrar uma participação maior... isso não existe. Talvez, até por ser uma participação de cunho voluntário, ficaria complexo se cobrar uma maior participação quando o requisito básico (a presença e a votação em si) é cumprido. Regimentalmente a infrequência às reuniões leva à substituição, mas excetuando isso não há nenhum outro tipo de atitude (Sociedade).

Verifica-se que o CONSU se utiliza do mecanismo legal de revogação de mandatos, disposto no seu estatuto, para com os conselheiros faltosos, como forma de ampliar a assiduidade de alguns membros. Esta prática foi observada nas reuniões dos dias 12/07/2018 e 23/08/2018, em que um dos assuntos tratados foi a recomposição dos membros do conselho em relação a sociedade civil.

Os depoimentos e os dados extraídos da pesquisa documental evidenciam um baixo compromisso dos representantes com os seus respectivos mandatos traduzidos pelo desinteresse na prestação de contas de suas ações. Os dados levantados também apontam para a existência de vínculos frágeis entre representantes e representados, o que gera representação pessoal, pouca sustentação quanto aos compromissos assumidos no conselho e baixa presença nas reuniões.

g) Probidade

Segundo Hirst (1992), uma das questões que afasta o sistema representativo de uma democracia ideal é a tendência da democracia representativa torna-se em um despotismo eletivo, em que os políticos apropriam-se ao máximo das possibilidades oferecidas pela administração em proveito próprio. Deste modo, a retidão dos representantes é imperiosa para um sistema democrático.

Não se constatou, por parte dos conselheiros, qualquer desvio de conduta que poderia incorrer numa representação inadequada e as tentativas de convencimento e persuasão, que, se incisivas demais, sugerem movimentos de cooptação transcorreram adequadamente, como parte do processo democrático:

Eu deixo a pessoalidade de lado, porque não estou aqui para representar a minha vontade, não estou aqui para representar a vontade da técnica administrativa “A”, não estou aqui para representar a vontade do docente “B” ou do aluno “C”. Eu estou aqui para representar a comunidade acadêmica, a vontade da comunidade acadêmica. Então, acredito que entre a minha vontade pessoal e a vontade deles há um meio termo que atenda instituição muito bem e sempre pensando o bem institucional (Egresso).

A minha opinião não vai ter divergência com opinião colhida na base, eu vou representar o que a maioria do meu segmento expressa. Há tentativas de convencimento de segmentos do IF interessados em materializar suas demandas... isto é do processo democrático. (...) O ideal é que nós tivéssemos, antes da reunião do CONSU, uma reunião na base... para a gente. Mas isto não ocorre com nenhum dos segmentos. Isto seria dentro de um processo democrático ideal. Também acho que há tentativas de convencimento por parte da administração superior, porém tem que saber bem limitar isso. No jogo político, no jogo das forças, o que se espera é exatamente que haja um jogo de persuasão. Essa persuasão até hoje sempre ocorreu dentro do processo ético e na defesa de posições políticas. (Docente 1).

Sempre tem tentativas de segmentos interessados em materializar suas demandas, mas nada afrontoso. Não são frequentes, pois dependente da pauta. Quando tem muita divergência, cada um vai querer colocar sua opinião, mas quando a gente faz reunião para uma pauta muito específica, vai o consenso da maioria, mesmo que eu discorde. Não há tentativa de convencimento/persuasão por parte da administração superior (TAE 1).

A presença de uma representação imprópria no conselho pode promover condutas oportunistas de alguns de seus representantes ameaçando os processos participativos através da manipulação, cooptação e controle político como formas de agregar legitimidade às

decisões tomadas no CONSU. A observação das assembleias e os depoimentos colhidos não evidenciaram qualquer desvio de conduta que desvirtuasse a atuação de qualquer representante.

h) Qualidade dos arranjos institucionais

As normas que arquitetam a composição dos conselhos são fundamentais por apontarem quais os atores que partilham efetivamente o poder decisório, assim como demonstram possíveis restrições no acesso a esse espaço. A qualidade dos arranjos institucionais é imprescindível para o exercício satisfatório da representação. A boa representação requer esforços de engenharia institucional para ampliar a eficiência da representação.

Nos Institutos Federais a legislação federal (Brasil, 2008) estabelece as classes de pessoas que deverão compor o conselho (docentes, estudantes, técnico-administrativos, egressos, sociedade civil, Ministério da Educação e Colégio de Dirigentes), exigindo a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica. Ficam a cargo do estatuto a estruturação, as competências e as normas de funcionamento do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior (BRASIL, 2008).

Deste modo, a institucionalização do CONSU ocorre por meio de regimento e estatuto, que preveem a quantidade de membros, a forma de escolha dos conselheiros, seus deveres e atribuições, as matérias que serão submetidas, os instrumentos de sanção disponíveis, como se darão os procedimentos de tomada de decisão, dentre outros.

Conforme disposto no quadro 5 deste trabalho, a partir do novo estatuto (IF Sudeste MG, 2018a), integram o CONSU o Colégio de Dirigentes, neste caso, constituído pelo Reitor, cinco Pró-Reitores e os dez Diretores dos Campi que compõem o IF Sudeste MG. Passa a integrar o CONSU também oito docentes, oito discentes e oito técnico-administrativos em educação. Por fim, representando a comunidade externa, um representante egresso, quatro representantes titulares das organizações sindicais, um representante das entidades patronais, um do setor público e um do Ministério da Educação.

Na perspectiva dos conselheiros o arranjo institucional do CONSU é representativo.

estrutura de representação do IF Sudeste é satisfatória. A quantidade de representantes numericamente é satisfatório dentro das proporções que a gente tem não fica ninguém descoberto (TAE 1).

A exceção levantada se refere ao segmento dos discentes egressos. Neste sentido:

um dos pontos que eu acho é a questão dos alunos egressos. Nós temos uma cadeira para aluno egresso. Eu acho que talvez nós poderíamos ampliar um pouquinho o número de alunos egressos tentando representá-los por cada um dos níveis. Poderia pegar um aluno do integrado, pegar um aluno da graduação, uma da pós, eu acho que nesse ponto dos egressos é tão importante opinião deles. (Docente 1).

Como o CONSU passa a contar com 48 membros (IFSUDESTEMG, 2018b), os seus integrantes também têm a preocupação com sua funcionalidade:

É uma situação complexa porque o conselho, hoje, já tem número de membros significativo e qualquer ampliação tornaria mais complexo ainda os debates, a condução, a obtenção de quórum. Existem determinadas pautas que exigem quórum qualificado e, às vezes, é um desafio conseguir esse quórum porque há muitas pessoas representantes de segmentos, dos mais variados, que aceitam a tarefa mas por razões das mais variadas... às vezes não comparecem e isto compromete até a obtenção do quórum e a realização da reunião. Entendo que, para que seja funcional, não seria possível ampliar o quantitativo que a gente tem hoje... isto tornaria mais complexa ainda a operação. Agora, avaliar se há um equilíbrio é difícil porque nós temos algumas áreas que obrigatoriamente tem que estar presentes: o Reitor, os pró-reitores... é inevitavelmente que eles precisam estar presentes. A sociedade civil ela tem lá sua representação. Entendo que a comunidade interna tem mais bagagem para poder estar tomando as decisões e a sociedade civil age de forma complementar. Eu diria que há um bom número de conselheiros e há um certo equilíbrio, obviamente com uma predominância da comunidade interna, que é a maior interessada, maior conhecedora... mas não consigo conceber uma outra formatação do Conselho, até para não comprometer a própria operacionalização (Sociedade).

Deste modo, a ressalva quanto à baixa representação dos discentes egressos tem que ser verificada, de um lado, pelo contexto normativo que assegura à comunidade acadêmica e ao colégio de dirigentes um expressivo número de cadeiras no conselho, e por outro lado, a capacidade do arranjo decisório do IF Sudeste MG de exercer suas funções satisfatoriamente com uma possível ampliação de sua representatividade. Neste contexto, pelo significativo número de membros com que conta atualmente, infere-se que o CONSU atende ao binômio funcionalidade/representatividade.

Outra questão que foi levantada é a sobrerrepresentação de segmentos. Nesta linha:

acredito que seja representativo. Mas se a gente analisar de forma fria contar voto e fazer uma hipótese de algo que interessa a um segmento então talvez começa a ter distorção sim (TAE 2).

Assim é importante avaliar, num ambiente complexo e multivariado, se o desenho institucional de uma organização permite a sobreposição de determinado grupo ou categoria. O IF Sudeste MG, estatutariamente, atende o requisito de paridade dos segmentos que formam a comunidade acadêmica exigido por lei. Todavia, não basta simplesmente olhar para o desenho da instituição, mas também analisar a força dos segmentos disposta nos diversos cargos da organização. Conforme já informado, o colégio de dirigentes que integra o CONSU é composto por 16 assentos (IFSUDESTEMG, 2018b). Atualmente, dentro deste número somente um é servidor pertencente ao quadro técnico-administrativo. Assim, além dos oito integrantes que a carreira docente possui no CONSU, ela conta também com mais 15 membros natos (o Reitor, 4 Pró-Reitores e 10 Diretores de unidade), totalizando 23 componentes. Com oito cadeiras previstas estatutariamente mais uma cadeira referente a um membro nato (Pró-Reitor), os técnico-administrativos possuem nove assentos. Os discentes e a sociedade civil contam com oito cadeiras cada. Assim, a hegemonia docente no CONSU pode favorecer a articulação desse segmento.

No entanto, a superioridade numérica dos docentes no colégio de dirigentes pode ser modificada conforme a escolha dos dirigentes de cada unidade que compõem o IF Sudeste MG. De acordo com a lei de criação dos IFs, o único cargo privativo de docente é o de Reitor. Assim, os demais cargos que compõem o colégio de dirigentes – Pró-Reitores e Diretores de campus também podem ser preenchidos por servidores técnicos-administrativos em educação, respeitando, no último caso, o processo eleitoral de cada unidade (BRASIL, 2008). Assim, a superioridade dos docentes no colégio de dirigentes diagnosticada neste trabalho não possui a capacidade de desqualificar o arranjo institucional do CONSU.

A dinâmica do conselho pode sofrer considerável transformação dependendo da hegemonia ou não da administração superior nas assembleias, traduzindo-se em uma maior ou menor acomodação em relação às pautas e interesses e, portanto em maior ou menor intensidade dos conflitos.

De acordo com o estatuto do IF Sudeste MG, a administração superior, denominada regimentalmente como colégio de dirigentes, conta com um terço de todas as cadeiras que formam o CONSU. Neste contexto, a administração superior não é capaz, por si só, de consolidar algum projeto ou encaminhar determinada proposta sem que haja persuasão e formação de alianças com outros segmentos.

A comunidade acadêmica dos campi (incluindo a representação da reitoria e dos campi avançados) possui 50% dos assentos do CONSU o que expressa a expectativa de algum

equilíbrio na participação e na influência que esses atores podem exercer no conselho, se articuladas.

Os depoimentos dos conselheiros e dados extraídos da pesquisa documental evidenciam que o CONSU possui um bom arranjo institucional.

A representação é inevitável nas democracias modernas em função do alargamento dos direitos individuais e sociais, da ampliação da escala e do caráter pluralistas das sociedades contemporâneas. Esta seção buscou examinar os princípios da democracia liberal representativa conjugados com as evidências empíricas levantadas a respeito do arranjo decisório do IF Sudeste MG. Identificou-se que o CONSU elege seus representantes de forma justa e periódica e atende as premissas de igualdade instrumental e probidade, além de possuir um bom arranjo institucional. Os aspectos relacionados a interatividade e responsividade no CONSU do IF Sudeste MG apresentaram níveis baixos de desenvolvimento, conforme ficou evidenciado pelo conjuntos de dados apresentados acima. A cidadania ativa e a ampliação de fontes de informações são perspectivas que deverão ser bem trabalhadas na instituição. A análise pormenorizada do eixo da inclusividade sob a perspectiva poliárquica será realizada no tópico 4.5.

As premissas dispostas pela democracia liberal representativa para que possam ser compreendidas como meios de incidência direta para a realização da vontade dos cidadãos necessitam de uma combinação com os princípios da democracia participativo-deliberativa.

4.4 O PROCESSO DELIBERATIVO NO ARRANJO DECISÓRIO DO IF SUDESTE MG (CONTESTAÇÃO PÚBLICA)

Para atingir uma democratização ampla, além de um corpo plural e representativo, o arranjo decisório do IF Sudeste MG também necessita de recursos que permitam que as diversas opiniões conflitantes dentro da organização possam ser ouvidas, consideradas e discutidas.

Nesta seção, busca-se analisar a contestação pública dentro do CONSU do IF Sudeste MG e verificar sua convergência com as premissas da democracia participativo-deliberativa apresentadas no referencial teórico da dissertação, quais sejam: pedagogia política, deliberações prévias, igualdade substantiva, publicidade, reciprocidade/razoabilidade/accountability, liberdade, conclusividade e inteligibilidade.

a) Pedagogia Política

Para que a contestação pública ocorra da maneira mais qualificada possível é importante o desenvolvimento de habilidade e aquisição de informação política de qualidade. De acordo com Pateman (1992, p.65), “a experiência da participação, de algum modo, torna o indivíduo psicologicamente melhor equiparado para participar ainda mais no futuro”.

Um ambiente deliberativo dentro de uma perspectiva participativo-deliberativa resulta em um local privilegiado para a educação e o esclarecimento dos cidadãos acerca do funcionamento das instituições, a capacidade de organização de seus membros, a obtenção de informações, agendas, eventos e acontecimentos políticos, dentre outros. A participação é meio, mas também é fim, ou seja, a participação se justifica por aquilo que ela operacionaliza e por seu poder de transformação junto àqueles que participam.

As entrevistas evidenciaram que é possível o aprendizado político dentro do CONSU do IF Sudeste MG:

A interação dos conselheiros promove o aprendizado sobre a deliberação, na minha conduta, na conduta dos conselheiros e na conduta do IF Sudeste de uma certa forma. (Egresso).

Hoje eu já sei como funciona, eu já sei quem são as pessoas, também os dilemas, as divergências. Sim, a minha conduta dentro das reuniões mudou bastante de julho para cá. Com relação à conduta dos demais conselheiros, percebi a mudança naqueles que se envolvem mais (Docente 1).

Foi esse ano que eu comecei a participar dessa reunião do conselho superior. É a minha primeira experiência em colegiado. A interação entre conselheiros promove aprendizado. Muitas coisas que eu não tinha noção, a respeito do instituto, a respeito de alguma matéria, do que é falado ali... se eu não tenho o conhecimento eu guardo aquilo e vou tentar um conhecimento maior. Só que bastante coisa do que eles falam ali é, sim, bem explicativa, eles detalham bem, falam de forma que dê para entender (Discente).

A participação em conselhos dessa natureza, que congregam interesses dos mais variados, realidades das mais variadas, olhares muito diversos (...), faz com que a gente desenvolva a nossa capacidade de ouvir, de buscar entender a visão do outro e a argumentação do outro. Sua realidade para que a gente não tome decisões tão somente baseadas na nossa experiência. Então acho que a participação, não só no conselho superior mas em todo e qualquer conselho, é um exercício exatamente de audição, de compreensão da realidade do outro, das suas demandas, para que a gente não viva só no nosso mundo e tenha uma visão muito restrita, a partir do nosso ponto de vista (Sociedade).

No entanto, para alguns conselheiros, o aprendizado político é restringido em razão da falta de interação dos membros. Neste sentido:

Eu integro o CONSU há um ano e pouco. Eu já participei do Conselho de Campus. Eu não percebo que a interação dos conselheiros promove aprendizado sobre os meios e os fins da deliberação, porque os conselheiros discutem muito pouco entre eles (TAE 1).

A interação entre os conselheiros dos diversos campi é feita somente aqui no CONSU, sem nenhuma articulação. A interação surge espontaneamente à medida em que as questões são colocadas. Tem uma interação, lógico que a interação existe, mas não é uma interação pregressa, planejada ou discutida antes das reuniões. Isso eu não vejo não, pelo menos, nunca participei (Docente 3).

A interação gera aprendizado, mas acontece que o tempo que os conselheiros estão juntos, talvez, seja pouco para que seja um aprendizado realmente muito proveitoso. Nós nos encontramos, devido à nossa organização, simplesmente no dia da reunião. Claro que hoje nós temos todo o aparato tecnológico que nos daria essa condição de uma discussão melhor, mas, na minha opinião, isso não vem ocorrendo. Não temos realmente uma interação tão grande entre os conselheiros (TAE 2).

Constatou-se anteriormente, tanto por meio de entrevistas como mediante análise documental, a frágil presença de alguns segmentos nas assembleias que dificulta a interatividade e impacta na responsividade dos conselheiros.

A pesquisa documental sobre assiduidade dos conselheiros e a exposição dos argumentos dos entrevistados evidenciam que as discussões geram aprendizado coletivo, mas esse conhecimento é restringido pela limitada interação dos membros do CONSU.

b) Deliberações prévias

A qualidade deliberativa de arranjos decisórios como o CONSU depende da existência de debates prévios, isto é, de discussões preliminares que promovam a participação efetiva da comunidade. Os debates públicos prévios, inclusivos, permite o estabelecimento de consensos mínimos sobre as propostas que serão discutidas e votadas no fórum superior.

Não foram revelados, no levantamento dos dados, processos formais capazes de viabilizar interações pré-Consu, favoráveis à articulação entre atores com demandas convergentes e favoráveis, também, à qualificação de argumentos – que serão avaliados na arena deliberativa.

Na perspectiva dos conselheiros entrevistados, os debates prévios são realizados de maneira pontual, em especial quando os assuntos pautados se referem a determinada categoria:

Os debates prévios ocorrem quando interessam determinados segmentos e foram realizados apenas duas vezes nesses nove meses de atuação. Quando ocorrem debates, estes contribuem para a formação de consenso mínimo para atuação (Egresso).

Os debates prévios entre representantes e representados são realizados dependendo da pauta, porque depende dos interesses dos representados. Quando ocorrem debates, estes são abertos e não possuem nenhuma restrição. Quando ocorrem debates, estes são capazes de formar consensos mínimos para o posicionamento do representante. Quando eu sei que a minha opinião é muito diferente de uma maioria é bom ter. Isso ocorre quanto tem relacionamento direto com a carreira de TAE (TAE 1).

Os debates prévios ocorrem somente em casos específicos e todos podem participar. Quando ocorrem os debates, a nossa visão fica muito melhor sobre o assunto discutido e como aquilo vai refletir na vida e na atuação profissional de cada um. Contribui muito até para a mudança de posição. Os debates ocorrem quando o assunto atinge grupos (Docente 3).

Os debates quando existem são capazes de formar consensos mínimos para o posicionamento do representante. A função do representante é representar o campus... por muitas as vezes eu levei posição para o conselho que eu não estaria totalmente de acordo, mas como era vontade da maioria, eu como representante, levei esta posição. As pautas que envolvem a flexibilização, a questão do PID³⁵, que o envolve diretamente o servidor, essas tem a maior procura por parte dos representados (Docente 4).

Assim como ocorre nas visualizações dos vídeos (gráfico 1), as deliberações prévias ocorrem, expressivamente, nos assuntos que se referem a carreira do servidor. Esta informação converge quando comparado a quantidade de manifestações dos conselheiros com as pautas discutidas das reuniões.

O gráfico 2 demonstra a quantidade de vocalização dos membros do CONSU em cada reunião, em doze encontros.

³⁵ PID – Plano individual docente.

Gráfico 2 – Vocalização dos membros do CONSU em 12 reuniões



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das atas citadas.

Verifica-se pelo gráfico 2 um pico de manifestações na reunião extraordinária do dia 24 de abril de 2018, quando o assunto tratado foi a proposta de regulamentação de concessão de jornada flexibilizada aos servidores técnico-administrativos.

O que se depreende da análise das atas e das entrevistas é que os debates prévios para a comunicação de conteúdo a serem discutidos e para o reconhecimento de opiniões não são regulares e ocorrem, notadamente, quando os assuntos pautados se referem aos interesses diretos dos servidores.

c) Igualdade substantiva

De acordo com Cunha (2009), os processos deliberativos devem constituir em espaços que reduzam a influência das desigualdades preexistentes, de modo a permitir a participação equânime de todos os seus atores, que poderão apresentar temas para agenda, argumentar, contrapor, participar das discussões e soluções e decidir.

A deliberação deve ser livre, no sentido de que a distribuição existente de poder e de recursos entre os participantes não determina suas chances de contribuição para a deliberação. A linguagem é o elemento nivelador, pois importa o que é dito e não quem diz.

Os conselheiros entrevistados apontam que, no CONSU, todas as partes possuem oportunidades iguais de se manifestarem e que a linguagem também favorece esta isonomia. Alguns dos relatos, transcritos a seguir, evidenciam essa situação.

Sim. Nós manifestamos até demais. Pelo que eu vejo lá, o segmento docente do Campus Rio Pomba, o segmento docente de São João del Rey, segmento docente do Campus Barbacena, segmento dos egressos, sindicatos e entidades patronais manifestam mais. O pessoal está ligado com o que está acontecendo, quer participar, tem a vontade mudar alguma coisa e a Pró-Reitoria de Ensino participa muito também. Os menos participativos são principalmente os representantes dos discentes – eu não sei qual o motivo disso, se escola é feita para eles... não sei se é algum medo de retaliação. O segmento dos discentes não manifesta com tanta veemência como os outros que acabei de falar. O emprego da linguagem favorece a igualdade. É uma linguagem universal (Egresso).

Eu acredito que todas as partes possuem oportunidades iguais de se manifestarem no CONSU. Existem segmentos mais ativos e segmentos mais passivos. Normalmente o segmento mais ativo, eu acho que até pelo acúmulo de experiência e o envolvimento com todos os processos, sem dúvida nenhuma é o dos diretores. Eu acho que eles acabam, até, não monopolizando, mas predominando na fala, nas intervenções. Também os Pró-Reitores, pelo mesmo motivo dos diretores. Numa sequência os docentes, depois os TAEs e enfim os discentes. Isso eu não coloco porque são constrangidos, nada disso... eu acho que é pelo envolvimento mesmo e pelo nível de vivência... é natural que os discentes acabem se manifestando menos. Isto é ruim, mas não é um impedimento que o conselho coloca... é da prática e da vivência de cada um. A linguagem do CONSU é neutra e não há formalismo (Docente 1).

Todas as partes têm oportunidades iguais de se manifestarem no CONSU. Geralmente tem aqueles representantes, aqueles grupos, que falam mais, mas que fica muito mais evidente a participação, na maioria das reuniões, dos diretores ou pró-reitores... e tem uma presença bem interessante de sindicatos e de egressos, mas por conta de um campus específico (...). O segmento mais passivo acho que o é TAE, mas eu acredito que é muito em função do teor dos itens de pauta (TAE 1).

Todas as partes possuem oportunidades iguais de se manifestarem. Eles têm um momento, uma hora certa de poder participar. Pelo que eu vi, a parte docente é mais ativa, a parte do diretor ou do professor. Porque eles estão apresentando novos cursos (...). A linguagem empregada dá para entender (Discente).

A manifestação pública de opiniões, ideias e demandas pelos diferentes atores é uma das características-chave da democracia deliberativa, pois expressa o vigor do processo deliberativo. A frequência de expressão dos conselheiros foi verificada a partir de todos os atos de fala, registrados nas atas no período de 01 de dezembro de 2016 a 23 de agosto de 2018, permitindo a construção do quadro 7, a seguir:

Quadro 7 – Vocalização dos membros do CONSU

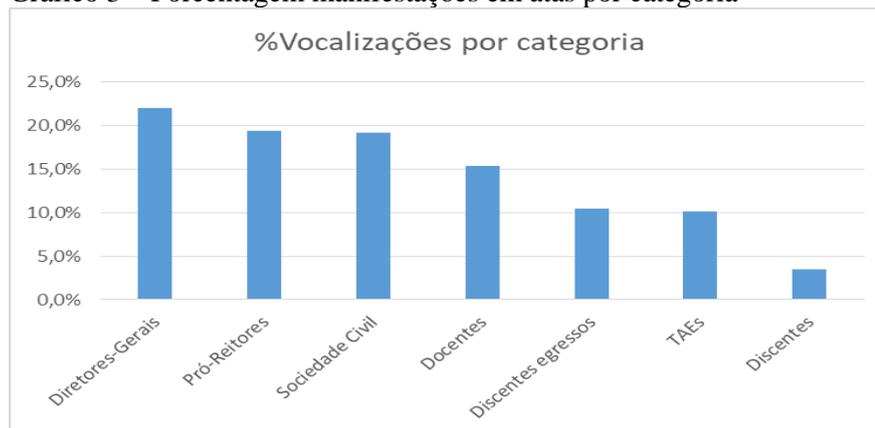
ASSENTOS	% Vocalizações
Egresso 1	10,4%
Rep. Trabalhador SINASEFE	7,2%
Pró-Reitor Ensino	7,0%
Docente Campus Barbacena	7,0%
Diretor-Geral Campus Manhuaçu	6,7%
TAE Campus Barbacena	6,4%
CEPE	4,9%
Pró-Reitor de Pesq. Pós e Inovação	4,6%
Diretor-Geral Campus Juiz de Fora	4,6%
Pró-Reitor Desenvolvimento	4,3%
Docente Campus Rio Pomba	4,1%
Diretor-Geral Campus Barbacena	3,5%
Discente Campus Barbacena	2,9%
Rep. Patronal FIEMG	2,9%
Rep. Trabalhador APES	2,9%
Diretor-Geral Campus Rio Pomba	2,6%
Diretor-Geral Campus São João del-Rei	2,6%
TAE Campus Rio Pomba	2,6%
Pró-Reitor Extensão	2,0%
Pró-Reitor Administração	1,4%
Diretor-Geral Campus Santos Dumont	1,4%
Docente Campus São João del-Rei	1,4%
Docente Campus Juiz de Fora	0,9%
Docente Campus Manhuaçu	0,9%
Docente Campus Muriaé	0,9%
MEC	0,9%
Diretor-Geral Campus Muriaé	0,6%
TAE Campus São João del-Rei	0,6%
TAE Campus Juiz de Fora	0,3%
TAE Campus Manhuaçu	0,3%
Discente Campus Rio Pomba	0,3%
Docente Campus Santos Dumont	0,3%
Discente Campus São João del-Rei	0,3%
Rep. Patronal FAEMG/SINDUSCON-JF	0,3%
Discente Campus Juiz de Fora	0,0%
Discente Campus Manhuaçu	0,0%
Discente Campus Muriaé	0,0%
TAE Campus Muriaé	0,0%
Discente Campus Santos Dumont	0,0%
TAE Campus Santos Dumont	0,0%
Egresso 2	0,0%
Rep. Setor Público EMATER	0,0%
Rep. Setor Público 2	0,0%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

Fica evidente que o desequilíbrio da participação entre os segmentos que compõem o CONSU. O segmento discente, parte do segmento da sociedade civil e uma parcela do segmento dos técnicos-administrativos se eximiram de contribuir nos debates em relação aos demais segmentos.

A porcentagem de manifestações por categoria também avaliada, conforme gráfico 3:

Gráfico 3 – Porcentagem manifestações em atas por categoria



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa

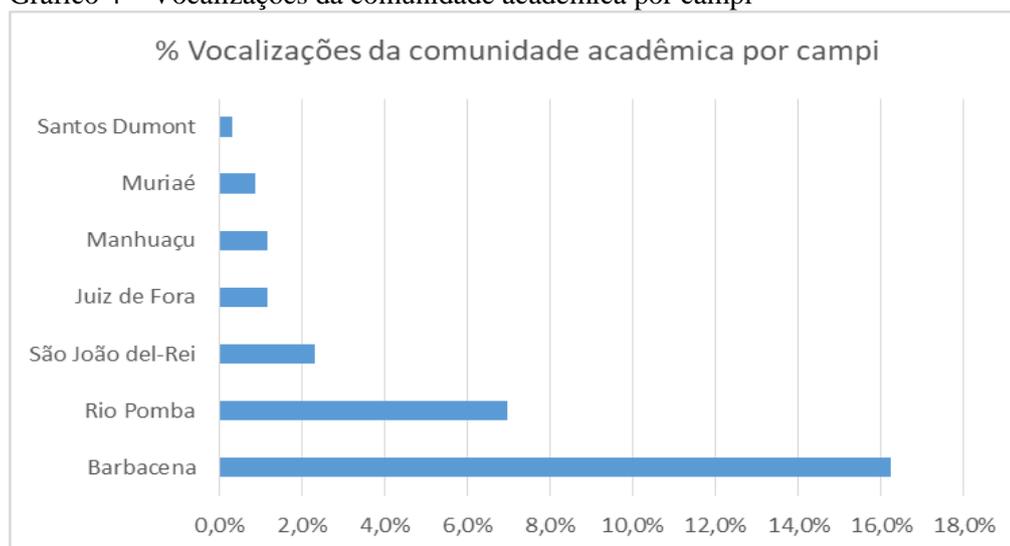
Percebe-se pelo gráfico 3 que os integrantes do colégio de dirigentes (Pró-Reitores e Diretores-Gerais) são responsáveis por mais de quarenta por cento das manifestações registradas em atas enquanto os discentes – público fim das políticas educacionais são os que menos se expressam.

Os dados constantes do quadro 7 e do gráfico 3, dispostos anteriormente, são convergentes com o depoimento do representante da sociedade:

Existem oportunidades de manifestação, mas muitos dos próprios conselheiros, às vezes, se furtam de utilizar as oportunidades (...). A oportunidade é dada, mas, na prática, a gente percebe que há determinados conselheiros que têm, de fato, uma participação mais ativa e outros que abdicam dessa oportunidade... e a gente começa a questionar até por quais razões aceitaram a oportunidade de estar ali, se pouco intervém, se não manifestam, se, às vezes, não são tão assíduos assim (...). Via de regra os diretores de campi e alguns Pró-Reitores têm uma participação mais ativa... talvez inerente até a própria condição (...). Nós temos alguns da sociedade civil que são muito infrequentes e que raramente se manifestam. Talvez a sociedade civil, alguns técnico-administrativos, os discentes também, eles tem pouquíssima participação no meu ponto de vista. A gente tem uma participação mais ativa de representantes dos egressos... talvez por uma característica pessoal do conselheiro que representa os egressos, muito ativo. Dos discentes e da sociedade civil é uma participação menor (Sociedade).

Outra informação importante, decorrente da análise da categoria igualdade substantiva, é a porcentagem de vocalizações da comunidade acadêmica (docente, discente e TAE) divididas por campi, conforme demonstrado pelo gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Vocalizações da comunidade acadêmica por campi



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa³⁶

O gráfico 4 demonstra que a comunidade acadêmica do Campus Barbacena e Rio Pomba são as mais ativas enquanto a comunidade do Campus Santos Dumont é a mais passiva. O Campus Barbacena promove há mais de cem anos o ensino profissionalizante. Já Campus Rio Pomba possui uma trajetória ligada a educação técnica de mais de cinquenta anos. Assim, a maturidade dos campi pode ser uma das justificativas de uma participação mais ativa no CONSU do IF Sudeste MG.

A observação das assembleias, a pesquisa documental e as entrevistas evidenciam que, no processo deliberativo no CONSU, todas as partes possuem oportunidades iguais de se manifestarem e a linguagem utilizada não promove assimetria na atuação dos conselheiros. A linguagem é o meio pelo qual as pessoas se integram, sendo absolutamente relevante para o conhecimento mútuo e para a mitigação de autocensuras. Embora os espaços no CONSU sejam absolutamente abertos, verifica-se baixa participação discursiva de alguns segmentos, em especial, os discentes, uma parte dos TAEs e uma parcela da sociedade civil.

³⁶ Foram desconsideradas da análise as vocalizações dos Reitor, Pró-Reitores e da comunidade externa, pois o objetivo deste levantamento, era compreender a relação entre o tempo de existência e porte dos campi e a vocalização de seus respectivos representantes.

d) Publicidade

A deliberação coletiva deve servir-se de informações completas, pertinentes e tempestivas, capazes de nivelar o conhecimento. Em paralelo, as decisões plurais devem ser comunicadas a todos os interessados para que possam subsidiar novas tomadas de decisão.

A publicidade, um dos princípios da democracia deliberativa, compreende tanto as informações necessárias para o processo deliberativo em si, como também aquelas geradas após o processo decisório, que esclarecem a todos a respeito de encaminhamentos resultantes dos fóruns discursivos.

Foi constatado que tanto as pautas como os documentos que respaldam os temas que serão discutidos no CONSU são encaminhados pela instituição aos respectivos conselheiros.

Os integrantes do CONSU entrevistados afirmaram que as informações necessárias para a deliberação são providas a tempo, além de serem confiáveis e suficientes. Neste sentido:

As informações para a deliberação são providas a tempo, confiáveis e suficientes. Se o representante não se sentir confiante em estar votando aquela pauta, ele pode solicitar tempo ao presidente do CONSU para olhar com mais detalhes o documento, estudar a pauta. Isto está no regimento do CONSU. A ata é disponibilizada para a comunidade... a partir de um mês está disponível, mais ou menos. Elas são aprovadas pelos conselheiros na próxima reunião (Docente 4).

Como fiz parte do primeiro conselho superior eu percebo que houve uma grande evolução ao longo do tempo. Nós tínhamos processos muito mais frágeis, que chegavam ao conselho para aprovação e que dificultavam a emissão de uma opinião, de um parecer e a votação do Conselheiro na forma como ele chegava. Porque não havia um gama de documentação e nenhuma estrutura formal de apresentação... de uma defesa e do contraditório que facilitasse a quem é um conselheiro e vai ali pontualmente, numa reunião, tendo feito uma leitura prévia ou não dos documentos que embasam a pauta (...). Então a gente chegava lá com insegurança muito grande para tomar as decisões, porque a forma de apresentação não era bem estruturada. Com o passar do tempo, hoje, o regimento prevê que deve ser composto um processo, que deve ser dado a oportunidade a alguém que defenda o objeto lá em pauta e que tenha o contraditório (Sociedade).

O estatuto do IF Sudeste MG prevê que qualquer conselheiro poderá requerer vista aos processos e matérias dependentes da deliberação do Conselho Superior pelo prazo de 72 (setenta e duas) horas, que poderá ser reduzido para até 24 (vinte e quatro) horas, por proposta de qualquer conselheiro, se o plenário, por maioria dos presentes, aprovar a urgência da

discussão e votação (IFSUDESTEMG, 2018b). A utilização dessa prerrogativa foi verificada na ata do dia 27 de março de 2018. Naquela ocasião, o assunto discutido era proposta de regulamento de concessão de jornada flexibilizada aos servidores técnico-administrativos. O pedido realizado pelos conselheiros foi colocado em votação e por maioria dos votos a matéria foi retirada de pauta.

Ficou evidenciado também que as atas são publicadas no *site* do IF Sudeste MG, local de onde foram retiradas pelo pesquisador para análise. Outro aspecto favorável à publicização dos atos é a veiculação das reuniões do CONSU na plataforma do Youtube.

Verifica-se que o CONSU do IF Sudeste MG goza de uma boa publicidade. As informações são providas a tempo, confiáveis e suficientes. Os debates e as decisões ocorrem publicamente já que as assembleias são transmitidas ao vivo por meio da Internet.

e) Liberdade

Em processos deliberativos efetivos, devem ser asseguradas as liberdades fundamentais (de consciência, de opinião, de expressão, de associação etc.) e as manifestações discursivas não devem ser constrangidas por estratégias ou por autoridades dirigentes. Este princípio busca assegurar a plena possibilidade de ação, para que cidadãos manifestem divergências em relação às posições hegemônicas. Assim, a liberdade é necessária à efetiva deliberação pública, “sob o risco de que, em condições desfavoráveis, as razões públicas cedam ao poder político e não prevaleça a força do melhor argumento” (CUNHA, 2009, p.93).

A observação das reuniões do CONSU e os depoimentos dos conselheiros entrevistados não identificaram qualquer forma de censura. Da mesma forma fora evidenciado o absoluto respeito às falas. Em uma perspectiva individual, autocensuras também foram percebidas como tênues:

Com relação à autocensura, talvez no segmento discente ocorra isso e um pouco no segmento dos TAEs... não de não poder colocar sua opinião, porque isso é muito tranquilo. A fala é garantida e até estimulada, de todos. Os seguimentos discente e, um pouco, dos TAEs às vezes sim, por não entenderem, às vezes, de um assunto (...). Então não tem muito mesmo a falar... querem falar mas não tem conhecimento, não falam, e, se há alguma autocensura, é nesse aspecto (Docente 1).

Cabe destacar a preocupação de alguns dirigentes que, por vezes, se censuram por receio de desagradar suas bases:

Em conversas particulares com alguns membros, fica evidente, ou pelo menos eles vendem a ideia, de que compartilham de uma determinada opinião mas que não se sentem à vontade de expressá-las (...). Mas, em muitos casos, eu já percebi nitidamente isso, de que enquanto diretor de campus, por exemplo, ou pró-reitor gostaria de defender de forma mais enfática um ponto de vista, mas ele se exime de fazê-lo porque vai se indispor com colegas muito próximos ou com os eleitores, uma vez que os dirigentes são eleitos pela comunidade acadêmica, ou vai criar um mal-estar muito grande com os funcionários e os sindicatos que os representam. Então, em mais de uma oportunidade, eu já tive essa percepção de conselheiros minimizando suas falas ou, até, se omitindo para não gerar desgaste. Eles se autocensurando para não gerar desgaste com a comunidade interna, com pessoas próximas (Sociedade).

Neste caso, a autocensura ocorre, não por medo de possíveis retaliações, mas pelo custo político que certos posicionamentos podem causar. Essa constatação é interessante, pois reflete o poder de um colegiado decisório. Se a gestão fosse marcada por uma oligarquia, tal constrangimento dificilmente seria tão efetivo.

Entre as práticas que podem influenciar negativamente a liberdade, por destituir os conselheiros de meios para diálogo com representados e para a busca tempestiva de informações, destaca-se o controle de pautas. A divulgação tardia das mesmas ou a programação de assuntos delicados para o fim das reuniões, são estratégias vinculadas a essa questionável prática. Os conselheiros entrevistados observaram que, se há emprego de controle de pauta por parte da administração superior, elas não surtem efeito no CONSU:

Nunca percebi estratégia de controle de pauta. Até porque quando tem algo que eu acho que tenha importância eu peço para inverter a pauta e sempre é concedida a inversão (Egresso).

Quando a gente vê que algum tipo de estratégia, ela é colocada, principalmente, pelas comissões que elaboram as coisas... elas querem que as coisas sejam aprovadas de forma de pacotes. Mas aqui isso não rola, não adianta, quando vem assim o conselho logo reage... a coisa acaba seguindo o trâmite normal, que é a análise individual de cada ponto (Docente 3).

Eu nunca percebi estratégias de controle de pauta. A pedido dos conselheiros pode haver inversão de pauta. Se alguém perceber o emprego desta estratégia pode encaminhar para o presidente a mudança de pauta (TAE 2).

Eu nunca percebi estratégias de controle de pauta. Normalmente os temas mais pesados e mais longos são colocados no início, por razões óbvias. Algumas inversões de pauta são propostas, mas todas elas são colocadas em votação e são os conselheiros que aprovam as inversões, normalmente justificadas (...). Normalmente, quando há inversões de pauta, elas são motivadas por razões técnicas e sempre aprovadas as inversões pelos demais conselheiros (Sociedade).

Constatou-se nas atas de reuniões dos dias 27/03/2018, 24/04/2018 e 09/08/2018 que os pedidos de inversão de pauta propostos foram colocados em votação e decididos pelo plenário.

Outro atributo que integra o princípio da liberdade dentro da democracia deliberativa é a determinação da pauta. O regimento interno do CONSU assegura aos conselheiros a possibilidade de proposição de temas para deliberação do plenário (IFSUDESTEMG, 2011). Esta prerrogativa foi lembrada pelos conselheiros:

Qualquer conselheiro pode encaminhar um tema ao CONSU e tem que fazer isso por escrito, via memorando, e encaminhar para o gabinete e ver se vai ser aprovado, se tem pertinência para o CONSU ou se dever ir para outra instância (TAE 1).

Nós temos a prerrogativa de encaminhar uma demanda. A gente tem que formalizar, encaminhando para Reitoria. Não é muito comum, mas existe a possibilidade do conselheiro se manifestar diretamente (Sociedade)

Além da previsão regimental, que assegura o encaminhando de temas por parte dos conselheiros, há uma parte das reuniões destinada à manifestação livre. Nela, pontos emergentes podem ser considerados. Constatou-se que, na ata do dia 12/07/2018, no item de pauta assuntos gerais, foi proposta por um conselheiro uma moção de apoio à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), que foi aprovada por unanimidade. A composição compartilhada dos assuntos e o espaço reservado nas assembleias para tópicos emergentes favorecem o protagonismo dos atores.

f) Inteligibilidade

Para que não haja cerceamento discursivo, a linguagem presente no CONSU tem que buscar ser integradora e pedagógica, de modo a proporcionar o nivelamento de informações, reduzindo qualquer forma de assimetria. A essência das falas deve ser, portanto, absolutamente inteligível.

Os relatos dos conselheiros, os registros das reuniões e a observação da dinâmica das assembleias evidenciam que a linguagem utilizada no CONSU, para justificar as defesas das matérias tratadas, é homogênea, isto é, não se alterna entre técnica, erudita ou coloquial e não compromete a compreensão por parte dos membros. Nesse sentido:

A linguagem é pedagógica e integradora. Possui relatores. Quando tem uma matéria são chamadas as pessoas que trabalharam naquela pauta, trabalharam naquela matéria, para apresentar para nós e debater conosco (Egresso).

A linguagem é clara, pedagógica e integradora (...). Normalmente o formato que se utiliza lá é que uma pessoa, que seja responsável pela demanda apresentada, passa uma explanação e esteja presente para que a gente possa arguir sobre qualquer dúvida. Isso acontece toda vez que a gente aprova um curso. A pessoa que participou da confecção da proposta de criação do curso está ali para tirar as dúvidas durante todo período (TAE 2).

Os conselheiros se expressam de maneira clara e inteligível. Ali estão todos com o mesmo entendimento, com o mesmo foco (...). Se tem um tópico que ficou meio em dúvida [sic] eles deixam para próxima reunião (Discente).

Todas as reuniões que foram observadas contaram com convidados, para esclarecimento de assuntos específicos, apresentando as questões técnicas de forma didática. Essas intervenções são, inclusive, registradas em ata, favorecendo a publicidade.

O princípio da inteligibilidade é importante, pois busca evitar que um ambiente democrático se torne uma “tecnocracia”, preservando o poder dos especialistas e conhecedores do sistema, distanciando os cidadãos das discussões de relevo.

g) Reciprocidade / Razoabilidade / Accountability

Uma parte importante de qualquer processo democrático é compartilhar o ponto de vista político com seus concidadãos na busca de convencê-los. O exercício de fornecer justificativas razoáveis a interlocutores indica a própria disposição em reconhecer a participação do outro em uma organização democrática.

Os princípios da democracia deliberativa propostos por Gutmann e Thompson (2004), expressam de diferentes formas o conceito reciprocidade. Ainda de acordo com os autores, “os princípios deliberativos que fluem da reciprocidade fornecem condições e conteúdo para justificar leis e políticas em uma democracia. Reciprocidade, publicidade e prestação de

contas são os principais padrões que regulam as condições de deliberação” (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 133).

No âmbito do CONSU do IF Sudeste MG, os conselheiros entendem que a maioria dos posicionamentos dos membros são racionalmente justificáveis.

Os posicionamentos dos integrantes do CONSU são racionais e mostram justificativas plausíveis, de acordo com a prática. Depende muito da matéria que está votando. Nem sempre aquilo que é melhor ganha (Egresso).

Como todo mundo fala de algum lugar, tem uma história, tem interesses, então, via de regra, as defesas são embasadas tecnicamente, racionalmente... mas, como eu disse, não tem como você desvincular algumas convicções, algumas ideologias que movem cada um nessa ou naquela direção, alguns interesses do segmento que representa (Sociedade).

As exceções levantadas pelos conselheiros ficam por conta de matérias que se referem aos campi que possuem uma maior estrutura ou a determinada categoria ou grupo.

Os posicionamentos são racionais, mas, muitas vezes, puxam pro seu lado, principalmente esta questão dos campi... ela é muito evidente. A gente vê que há pressão por parte dos campi (e aqueles que são campi maiores), que tem mais representatividade... porque os pró-reitores participam e, geralmente, os pró-reitores são de campus grande. Acaba que o peso dos campi maiores sempre é evidente... eles sempre conseguem pautar melhor suas decisões e suas necessidades do que os menores. Mas eu não tenho notado isso este ano... porque não tenho visto uma participação muito grande dos pró-reitores. Em outros tempos a participação foi maior (Docente 3).

Na maioria vezes os posicionamentos dos integrantes do CONSU são justificados racionalmente. Algumas vezes o argumento é fraco, mas o discurso é grande. Tem todo um discurso muito bonito, mas, de fato, o argumento é fraco. Geralmente são aquelas pautas que atendem a algo particular de pessoas, de servidores em geral (Docente 4).

Os conselheiros se dividiram quando questionados sobre de que forma as decisões são tomadas – consenso ou aprovação da maioria. O modo como as decisões são tomadas pode informar algo sobre a razoabilidade. Decisões consensuais e mediante argumentação, exprimem, em tese, que o coletivo chegou ao bom termo, reflexo de negociações discursivas. Embora haja hegemonia de decisões por voto (reconhecimento da vontade da maioria), não é desprezível o percentual de consensos argumentativos – 16,4%.

A pesquisa realizada nas atas revelou que o modelo de decisão mais adotado pelo CONSU é a deliberação da maioria, conforme expressa o quadro 8:

Quadro 8 – Modelo das decisões do CONSU

Modelo das decisões	% decisões
Por maioria	63,1%
Consensos Passivos	20,5%
Consensos argumentativos	16,4%

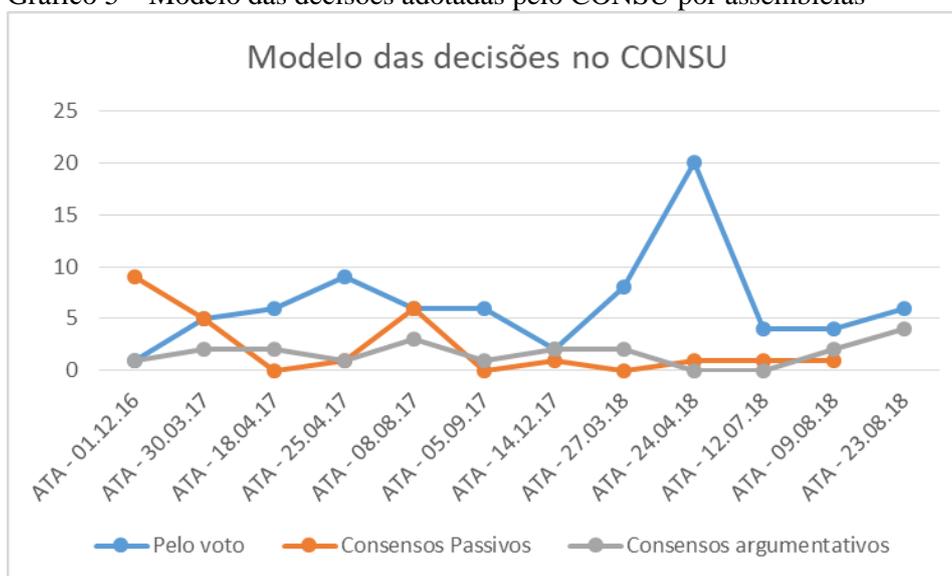
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Apesar de representar um número menor, de acordo com o quadro 8, os consensos argumentativos também foram identificados nos relatos dos conselheiros:

Ha ocasiões em que se consegue chegar a um consenso... em que se faz uma redação compartilhada para atender vários interesses, isso é possível sim... há situações um pouco mais delicadas em que a decisão acaba sendo pelo voto (Sociedade).

Para compreender melhor o modelo de decisões adotadas pelo CONSU os dados devem ser analisados de forma ampla. O gráfico 5 demonstra o modelo de decisões tomadas no CONSU no decorrer de 12 assembleias.

Gráfico 5 – Modelo das decisões adotadas pelo CONSU por assembleias



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

O gráfico 5 demonstra o número de decisões tomadas em cada uma das doze assembleias analisadas. Note-se que no dia 24/04/2018 houve um número significativo de decisões tomadas, em especial, por maioria de votos. Nesta data, tratava-se de sessão extraordinária, a respeito da proposta de minuta de resolução sobre a flexibilização da jornada de trabalho dos técnicos-administrativos em educação.

Um ponto que impede a busca pelo consenso são as posições intransigentes dos conselheiros:

A revisão de posicionamentos ocorre pouquíssimas vezes. Até porque, nesse contexto de poucas pessoas manifestarem, a gente não sabe o que cada um pensa (...). Eu vi pouquíssimas vezes, alguém que propôs alguma coisa e retirou. Eu já propus alguma coisa e já retirei, porque achei que o argumento do outro era melhor a partir do momento que ele explicou, que ela falou, que ele explicou, eu vi isso pouquíssimas vezes (Egresso).

Quando a pessoa está defendendo a pauta, poucas vezes muda de posicionamento. Muda-se a posição dos conselheiros, mas não daquele que está defendendo a pauta. Geralmente, ele leva até o fim aquele posicionamento. Não são raras as posições intransigentes quando se defende a pauta (Docente 4).

Outra razão citada pelo egresso, que impede o consenso, é a passividade de alguns membros.

O estatuto do IF Sudeste MG promove a busca pelo consenso nas assembleias do CONSU, quando estabelece que todas as matérias levadas à deliberação do conselho serão decididas, preferencialmente, por consenso, sendo submetidas à votação simbólica ou nominal quando ele não for alcançado (IFSUDESTEMG, 2018b).

A busca pelo consenso é considerada um elemento central de um processo deliberativo. Esse modelo de decisão considera a capacidade reflexiva que cada membro possui, ou seja, cada indivíduo enxerga no outro um par capaz de contribuir e aperfeiçoar, por meio da dialogicidade, as soluções para os problemas encaminhados ao fórum. Como resultado, todas as posições são reconhecidas e muitas incorporadas à decisão final.

h - Conclusividade

Segundo Cunha (2009), o princípio da conclusividade visa assegurar que a contestação pública, fomentada pelas arenas deliberativas, produzam encaminhamentos e decisões políticas em resposta às demandas da sociedade.

O regimento interno do CONSU prevê que o processo deliberativo inicia-se na seguinte sequência: a) leitura e aprovação da ata da reunião anterior; b) leitura do expediente e comunicações da Presidência; c) proposições para alteração da ordem do dia; d) ordem do dia; e) comunicações do plenário e f) assuntos gerais (IFSUDESTEMG, 2011). A observação das reuniões possibilitou a percepção de que a ordem dos assuntos é seguida, com pequenas variações que não influenciam na dinâmica de deliberação.

De acordo com os entrevistados, os temas pautados são decididos, recebendo claro encaminhamento e o foco na pauta é sempre mantido. Os temas emergentes são tratados no espaço dedicado aos assuntos gerais, momento em que a palavra é concedida aos conselheiros para se manifestarem, independentemente das matérias relacionadas às pautas.

Os temas pautados no CONSU são decididos e recebem claro encaminhamento. A gente segue regimento a pauta e os encaminhamentos e os ritos são muito respeitados no conselho (Docente 1).

O foco na pauta é mantido e temas emergentes são tratados, como o caso da moção, que foi tratado no final da reunião, nos assuntos gerais (Docente 2).

Quanto à verificação da natureza dos itens de pauta, o objetivo é investigar se os assuntos debatidos e decididos no arranjo decisório do IF Sudeste MG são mais inclinados à atividade-fim (ensino, pesquisa e extensão) ou a atividade-meio. Se, por acaso, as questões mais tratadas se referirem a atividade-meio, conclui-se pelo desenvolvimento desnecessário do debate sobre aspectos alheios à missão do IF.

O quadro 9 demonstra a natureza dos itens de pautas³⁷ tratadas no CONSU divididas pelas temáticas extraídas das atribuições delegadas ao órgão. É importante frisar que não fizeram parte de registro no presente estudo as pautas não debatidas. Por isso, a importância de se analisar as atas e não exclusivamente as pautas que foram dispostas.

Quadro 9- Natureza dos itens de pauta do CONSU

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	itens %
Normativas	Normas e regulamentos internos	26,6%
	Deliberações sobre cursos (criação, projetos pedagógicos, ofertas e processos seletivos)	45,6%
	Processos eletivos diversos	5,1%
Prestação de contas	Prestação de contas e relatório de gestão	3,8%
	Apresentação de trabalhos de órgãos e setores	2,5%
	Auditoria	3,8%
Outros	Moções	1,3%
	Autorizações	7,6%
	Comunicação Institucional	3,8%

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

³⁷ Os informes realizados pelo Reitor e a posse de novos membros, embora constassem na ordem do dia, em diferentes reuniões, não foram considerados no levantamento, pois não se referem a deliberações. A aprovação de atas de reuniões anteriores também não foi considerada, pois é uma formalidade recorrente.

A partir do quadro 9 percebe-se que o CONSU exerceu as funções para quais foi instituído, no período investigado. Constata-se, a partir dos aspectos observados, que o CONSU volta-se mais às discussões que tratam sobre criação, reativação, desativação temporária e extinção de cursos e seus respectivos projetos pedagógicos, bem como para deliberações relativas às ofertas de vagas e processos seletivos, de todos os níveis e modalidades, no âmbito do IF Sudeste MG.

O debate público é onde nasce a legitimidade das ações políticas sendo essencial para a contestação pública a verificação da argumentação pública em deliberações coletivas. Os conselheiros apontaram que, dentro das assembleias do CONSU, existem espaços para contestação pública. No entanto, foi apontado por um conselheiro que a liberdade de manifestação ocorre em nível tão amplo que, por vezes, afeta as discussões:

(...) normalmente é dada a todos a oportunidade de se manifestar, desde que se inscrevam... é dada a oportunidade de se inscrever e de se manifestar favoravelmente ou contrariamente ao tema, pedir esclarecimentos e questões de ordem. Então essa liberdade ocorre em um nível tão amplo que as reuniões, em muitos casos, se estendem o dia todo e, às vezes, até com remarcações para o dia seguinte, quando é uma pauta mais alongada (Sociedade).

A observação das assembleias, a pesquisa documental e as entrevistas evidenciaram que muitas das decisões são tomadas tendo como orientação os trabalhos apresentados por comissões, o que demonstra a credibilidade desses grupos, que favorecem a conclusividade. Sem o trabalho destas, cada tema seria discutido, em seus pormenores, pela plenária:

Os documentos são enviados. Tem sempre alguém que faz a apresentação ou o assunto já passou por uma comissão (...). Há uma metodologia bem interessante. Passa por todo um processo antes, de análise, para depois vir para cá... depois a gente faz a leitura e tem a exposição (Docente 3).

Realmente o conselho tem respeitado mais as deliberações de outros conselhos, abaixo dele, que fizeram análises mais profundas, de comissões que fazem análise técnica... então a gente tem respeitado isso mais, o que é muito bom, pois a coisa flui com um desgaste menor (TAE 2).

As informações levantadas demonstram que os processos deliberativos formulados dentro CONSU são capazes de produzir decisões quanto aos pontos de pauta, seja por votação ou por consenso.

Nesta seção, procurou analisar as premissas da democracia participativo-deliberativa e correlaciona-las com os dados empíricos obtidos em relação ao CONSU do IF Sudeste MG. Constatou-se que o arranjo decisório do IF Sudeste MG é dotado de uma boa publicidade, liberdade e inteligibilidade. As perspectivas concernentes as premissas pedagogia política, deliberações prévias, igualdade substantiva, reciprocidade/razoabilidade/accountability, e conclusividade necessitam de maior atenção por parte da instituição. O exame detalhado da contestação pública sob o ângulo da poliarquia será realizado no próximo tópico.

4.5 ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO POLIÁRQUICA DO IF SUDESTE MG

A investigação proposta nesta dissertação sobre o processo de democratização do Conselho Superior do IF Sudeste MG foi estruturada em dois eixos analíticos, articulados pelo conceito de poliarquia. Este método permite abordar com maior exatidão e de forma articulada as questões teóricas e práticas suscitadas pelo fenômeno em análise. No primeiro eixo, após extrair os princípios norteadores das construções teóricas referentes à democracia liberal representativa, foi possível relacionar as premissas com as evidências empíricas e identificar os elementos que favorecem e que limitam a qualidade da representação no CONSU do IF Sudeste MG. O segundo eixo centrou-se na análise do processo de contestação pública no CONSU. Ele correlacionou as premissas da democracia participativo-deliberativa com as práticas observáveis no arranjo decisório, sendo possível reconhecer as características que favorecem e que limitam a efetividade da contestação pública no Conselho Superior.

O quadro 10 traz uma síntese das evidências reunidas por meio de entrevistas, pesquisa documental e observação, relativas ao eixo “inclusividade” do modelo de Dahl (2005):

Quadro 10- Elementos que favorecem e limitam a qualidade da representação no CONSU

Eixo do conceito de poliarquia	Princípios	a) Elementos que favorecem a qualidade da representação no CONSU	b) Elementos que limitam a qualidade da representação no CONSU
Inclusividade (participação)	1. <i>Representantes eleitos de forma justa e periódica</i>	<ul style="list-style-type: none"> Representantes da comunidade acadêmica regularmente eleitos Chamada de egressos por edital Representantes da sociedade civil indicados pelas representações patronal, sindical e administração pública Mandatos de dois anos renováveis por um período 	-
	2. <i>Cidadania ativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> Representantes que se sentem responsáveis pelo destino da organização 	<ul style="list-style-type: none"> Baixa integração entre os diversos atores inseridos no IF Sudeste MG que pudesse servir para a construção de um sentimento de comunidade.
	3. <i>Fontes alternativas de informação para o representado, além da fala do representante</i>	<ul style="list-style-type: none"> Pauta das reuniões divulgadas no sítio eletrônico Transmissões das reuniões ao vivo pelo Youtube 	<ul style="list-style-type: none"> Os documentos que acompanham a pauta não são disponibilizados no <i>site</i> da instituição
	4. <i>Igualdade instrumental</i>	<ul style="list-style-type: none"> As regras de participação são aplicadas a todos de maneira indistinta 	-
	5. <i>Interatividade</i>	<ul style="list-style-type: none"> A interação entre representantes e representados ocorre, na maioria das vezes, pontualmente, na defesa de pautas específicas de interesses de categorias funcionais 	<ul style="list-style-type: none"> Baixa interação entre representantes e representados Baixa interação entre os representantes dos diversos segmentos
	6. <i>Responsividade</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ocorre, por parte de alguns conselheiros, o retorno aos representados sobre os fatos tratados e posicionamentos adotados A revogação de mandatos ocorre para representantes faltosos 	<ul style="list-style-type: none"> Os representantes não consideram prioridade comunicar aos representados fatos transcorridos e posições argumentativas sustentadas Frágil presença de alguns segmentos nas assembleias Baixo interesse dos representados no retorno dado por alguns representantes
	7. <i>Probidade</i>	<ul style="list-style-type: none"> Atos não probos não foram evidenciados 	-
	8. <i>Qualidade dos arranjos institucionais</i>	<ul style="list-style-type: none"> O CONSU, enquanto órgão de deliberação, possui desenho institucional adequado, dotado de representatividade e legitimidade 	-

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Por meio do quadro 10, é possível verificar méritos e todas as limitações que influenciam a qualidade da representação do CONSU do IF Sudeste MG.

Com relação à premissa de representantes eleitos de forma justa e periódica, as evidências colhidas demonstraram que as regras e normas relativas às escolhas dos representantes do CONSU são devidamente cumpridas, havendo eleições e processos seletivos, periodicamente, para o preenchimento dos respectivos assentos.

O princípio da cidadania ativa deriva da responsabilidade política de representantes e representados em favor da organização social que integram (TOURAINÉ, 1996). As informações levantadas pela pesquisa apontam que os representantes se sentem, em certa medida, inseridos e comprometidos com a instituição. No entanto, a baixa integração entre os diversos atores do IF Sudeste MG torna frágil esta premissa, pois a fragmentação das bases limita a construção de um sentimento de comunidade. Um dos fatores negligenciado na instituição é o diálogo horizontal. Este tipo de comunicação permitiria a integração e o compartilhamento de informações importantes entre os indivíduos pertencentes aos diferentes segmentos e as diversas unidades que compõe o IF Sudeste MG contribuindo para a reafirmação de sua identidade organizacional.

No tocante às fontes alternativas de informação para o representado, além da fala do representante, o arranjo decisório do IF Sudeste MG, cumprindo o que determina seu estatuto, publica as pautas de suas reuniões no seu sítio eletrônico. Todavia, elas são divulgadas desacompanhadas dos respectivos documentos que embasam as diversas matérias que serão analisadas pelos conselheiros, ficando a cargo dos representantes a publicização destes. Registra-se que houve uma evolução quanto à comunicação institucional do CONSU do IF Sudeste MG que viabilizou as transmissões de suas reuniões, ao vivo, pela plataforma Youtube.

O princípio da igualdade instrumental assegura o tratamento igualitário a todos os membros de uma associação para desempenhar o poder político ou exercer influência sobre aqueles que o praticam (BOBBIO, 1986; DAHL, 2005). A investigação apontou a forte vigência desta premissa no arranjo decisório do IF Sudeste MG, posto que as regras de participação são aplicadas a todos indistintamente.

A interatividade parte da ideia de um relacionamento contínuo entre representantes e representados (HIRST, 1992; YOUNG, 2000). As evidências levantadas neste trabalho indicam que a conexão entre os representantes e representados e, entre os segmentos que compõem o IF Sudeste MG, é frágil e ocorre, pontualmente, na defesa de pautas específicas

de interesses de categorias funcionais. Assim, o desempenho desse fundamento na instituição é demasiadamente limitado.

Um comportamento responsivo está ligado com a própria capacidade do representante de assumir responsabilidades inerentes à delegação, dentre as quais estão as de receber os representados e suas dúvidas, dirimir questões e proceder com a prestação de contas de seu mandato (PITKIN, 1967; MACPHERSON, 1978; HIRST, 1992; DAHL, 2005). De acordo com análise efetuada ao longo deste trabalho, verifica-se que o CONSU utiliza da prerrogativa legal de revogação de mandatos em relação aos representantes faltosos. Constatase, ainda, que um pequeno número de representantes retorna aos representados informações sobre os fatos tratados e os posicionamentos adotados. Entretanto, a inassiduidade de alguns segmentos nas assembleias e o desinteresse de alguns representantes em prestar contas de sua atuação, aliados à passividade dos representados, tornam frágil a aplicação deste fundamento dentro do arranjo decisório do IF Sudeste MG.

O princípio da probidade exige a retidão dos representantes quanto ao exercício do mandato de modo a evitar que estes obtenham vantagens de sua função mediadora (HIRST, 1992; MACPHERSON, 1978). O exame empreendido nesta dissertação não identificou a prática de atos não probos, constatando a vigência desta premissa no arranjo decisório do IF Sudeste MG.

A qualidade dos arranjos institucionais é entendida como o conjunto de normas que estruturam também, e talvez, principalmente, a representação e a deliberação, podendo restringi-las ou favorecê-las (MACPHERSON, 1978). As informações colhidas evidenciam que o CONSU possui desenho institucional adequado, dotado de representatividade e legitimidade.

O método representativo, característica marcante da democracia liberal representativa, adequa-se a todo contexto social, independentemente de sua dimensão, todas as vezes que se torna inviável tomar decisões com a presença de todos os indivíduos que serão atingidos por elas e que teriam igual direito de participar.

A observação das assembleias, a pesquisa documental e as entrevistas semiestruturadas evidenciam que os princípios “representantes eleitos de forma justa e periódica”, “igualdade instrumental”, “probidade” e “qualidade dos arranjos institucionais” são vigentes no arranjo decisório do IF Sudeste MG. As “fontes alternativas de informação para o representado”, além da “fala do representante”, apesar de uma ressalva, também demonstraram alto grau de vitalidade na instituição, em especial, com as transmissões das

assembleias do CONSU, ao vivo, pela internet. Com relação aos princípios da “cidadania ativa”, “interatividade” e “responsividade”, estes apresentaram uma presença limitada na organização. As deficiências apontadas, neste caso, devem ser analisadas em conjunto já que a fragilidade de uma dessas premissas pode impactar nas demais.

Numa performance ideal, espera-se que todos os princípios da democracia liberal representativa sejam atendidos. Na prática, esses requisitos, na dinâmica de cada processo decisório traduzem um modo específico de exercer a participação que, mesmo com algumas imperfeições, permitem uma boa representatividade nos órgãos deliberativos. Neste contexto, conclui-se que a inclusividade no arranjo decisório do IF Sudeste MG é consistente, caminhando em direção à poliarquia.

O quadro 11 reúne as evidências, relativas ao CONSU do IF Sudeste MG, associadas ao eixo “liberalização” do conceito de poliarquia:

Quadro 11 - Elementos que favorecem e limitam a qualidade da deliberação no CONSU

Eixo do conceito de poliarquia	Princípios	a) Elementos que favorecem a qualidade da deliberação no CONSU	b) Elementos que limitam a qualidade da deliberação no CONSU
Liberalização (contestação pública)	1. <i>Pedagogia Política</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe boa capacidade de aprendizagem política 	<ul style="list-style-type: none"> • A aprendizagem política é restringida pela frágil interação
	2. <i>Deliberações prévias</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ocorrem debates prévios, ainda que pontualmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Os debates prévios ocorrem, geralmente, quando se referem a carreira do servidor • Ausência de processos formais capazes de viabilizar interações pré-Consu
	3. <i>Igualdade substantiva</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Todas as partes possuem iguais oportunidades de se manifestarem • A linguagem favorece a igualdade 	Baixa participação do segmento discente, assim como de parte do segmento da sociedade civil e de uma parcela do segmento técnico-administrativo em educação
	4. <i>Publicidade</i>	<ul style="list-style-type: none"> • As informações são providas a tempo, de forma clara e confiável • Há previsão estatutária de pedido de vista de matérias e processos • Divulgação das atas no sítio eletrônico da instituição • Transmissão das reuniões via Youtube 	-
	5. <i>Reciprocidade / Razoabilidade / Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Na maioria das vezes os posicionamentos dos conselheiros são justificados racionalmente • Previsão estatutária pela preferência das deliberações por consenso 	<ul style="list-style-type: none"> • Os posicionamentos não são devidamente justificados quando a matéria se referem aos campi que possuem estrutura maior ou a determinado grupo ou categoria

		<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de rever posicionamentos • Considerável parcela de decisões tomadas por consensos argumentativos 	<p>funcional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Passividade de alguns segmentos • Intransigência de alguns conselheiros na defesa de pautas específicas de interesses de categorias funcionais
6.	<i>Liberdade</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Não foi identificada qualquer forma de censura • Há o absoluto respeito às falas • Não foi evidenciado o controle de pauta • Previsão estatutária que assegure a proposição de temas e assuntos ao CONSU para deliberação • Espaços na pauta para temas emergentes e manifestações livres • Amplo espaço para argumentação e contra-argumentação 	<ul style="list-style-type: none"> • Manifestação tênue de autocensura
7.	<i>Conclusividade</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Previsão regimental a respeito do rito da deliberação que favorece a conclusividade • Os temas tratados são decididos e recebem claro encaminhamento • O foco na pauta é mantido • 	<ul style="list-style-type: none"> • Os debates ficam por conta de um número restrito de membros em razão da baixa vocalização de grande parte dos conselheiros
8.	<i>Inteligibilidade</i>	<ul style="list-style-type: none"> • A linguagem é homogênea e não compromete a compreensão dos demais conselheiros • Sempre que necessário são convidadas pessoas para esclarecer assuntos necessários à boa deliberação 	-

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

O princípio da pedagogia política estabelece que a participação possibilita a educação dos cidadãos quanto a prática e habilidades necessárias ao processo democrático (PATEMAN, 1992; VITULLO, 2000; DAHL, 2001). As informações levantadas pela pesquisa demonstram a capacidade de aprendizado político nas assembleias, mas esse conhecimento é restringido pela limitada interação dos membros do CONSU. As informações analisadas evidenciam a fragilidade deste preceito dentro do arranjo decisório do IF Sudeste MG.

As deliberações prévias, requisito da democracia participativo-deliberativa, proporcionam o nivelamento do conhecimento dos conselheiros pela troca dialógica de informações, reduzindo a assimetria de informações, ao mesmo tempo em que permite o estabelecimento de consensos mínimos, sobre as propostas que serão levadas aos fóruns superiores para deliberação (AVRITZER, 2000; FARIA, 2000). Nota que esta prática não é regular e ocorre, pontualmente, quando os itens de pautas se referem às categorias funcionais do IF Sudeste MG. Outro fator que impacta, negativamente, é a ausência de processos formais capazes de viabilizar interações pré-Consu, favoráveis à articulação entre atores com demandas convergentes e favoráveis, também, à qualificação de argumentos – que serão avaliados na arena deliberativa. Assim, constata-se que não há no CONSU do IF Sudeste MG uma cultura de discussões preliminares sobre os itens que serão debatidos.

O princípio da igualdade substantiva estabelece que a deliberação deve ser livre, de modo a permitir a participação igualitária de todos os atores, que poderão apresentar propostas, argumentar e contra-argumentar, enfim, praticar todos os atos necessários ao bom e fiel cumprimento do mandato (BOHMAN, 1996; COHEN, 2000; GUTMANN; THOMPSON, 2004; NINO, 1997, apud VITULLO, 2000; CUNHA, 2009). O conjunto de dados levantados permite concluir que dentro do CONSU do IF Sudeste MG a linguagem favorece a igualdade e todas as partes possuem iguais oportunidades de se manifestarem. Ainda assim, detectou-se uma baixa participação do segmento discente, parte do segmento da sociedade civil e uma parcela do segmento técnico-administrativo em educação, o que não limita completamente a vigência deste princípio no arranjo decisório do IF Sudeste MG.

A publicidade, dentro da perspectiva da democracia deliberativa, exige que as informações para a tomada de decisão sejam completas, pertinentes e tempestivas (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997 apud VITULLO, 2000; GUTMANN; THOMPSON, 2004; CUNHA, 2009). Os dados examinados evidenciam que o arranjo decisório do IF Sudeste MG possui um conjunto de processos e instrumentos normativos que permitem que as informações sejam providas a tempo, de forma clara e confiável. O CONSU cumpre com suas disposições estatutárias divulgando as atas de suas reuniões em seu sítio eletrônico e levando ao plenário o pedido de vista das matérias em análise. Os debates e as decisões ocorrem ao vivo, já que as assembleias são transmitidas simultaneamente por meio da plataforma do Youtube.

A reciprocidade, a razoabilidade e a *accountability* são articulados na teoria democrática deliberativa e reivindicam, dos deliberadores, justificativas das normas e, também, das alternativas que defendem diante de um ponto a ser decidido (BOHMAN, 1996;

GUTMANN; THOMPSON, 2004; HABERMAS, 1995; RAWLS, 2000; CUNHA, 2009). As evidências colhidas apontam a possibilidade da revisão de posicionamentos por parte dos conselheiros, um significativo número de decisões tomadas por consensos argumentativos e os posicionamentos justificados dos conselheiros, na maioria das decisões tomadas, valorizam os princípios em discussão. Por outro lado, as justificativas rasas em matérias que envolvem determinados campi, grupo ou categoria de atores, a passividade de alguns segmentos e a intransigência de alguns conselheiros na revisão de posicionamentos em pautas específicas de interesses de categorias funcionais são os grandes gargalos para a ampliação destas premissas no arranjo decisório do IF Sudeste MG. Avaliando os méritos e as limitações sobre a reciprocidade, a razoabilidade e a *accountability* no CONSU é possível concluir que estas premissas estão presentes nos processos deliberativos do arranjo decisório do IF Sudeste MG, ainda que não na sua plenitude.

O princípio da liberdade busca assegurar a independência dos representantes para que estes possam se manifestar sem que sofram quaisquer constrangimentos (COHEN, 1997 apud VITULLO, 2000; RAWLS, 2000; VITULLO, 2000; CUNHA, 2009). Durante a análise dos dados não se identificou qualquer forma de censura e nem evidenciou-se o controle de pauta por parte da administração superior. O estatuto do IF Sudeste MG assegura aos representantes a proposição de temas e assuntos para deliberação, e existe espaço reservado nas reuniões para a livre manifestação dos conselheiros. A única limitação identificada se refere a uma tênue manifestação de autocensura, apontada por um conselheiro. No entanto, diante da constatação de significativo número de características que favorecem a premissa em estudo, infere-se que o presente princípio vigora no arranjo decisório do IF Sudeste MG.

O princípio da inteligibilidade preceitua que as razões oferecidas para convencer os outros nas deliberações públicas devem ser claras e compreensíveis a todos os cidadãos, de modo a permitir a compreensão inequívoca das mensagens (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997 apud VITULLO, 2000). A observação, a pesquisa documental e os depoimentos dos conselheiros evidenciam que a linguagem empregada nas deliberações é homogênea e não compromete a compreensão dos demais conselheiros e, sempre que necessário, são convidadas pessoas para esclarecer assuntos necessários à boa deliberação. Neste contexto, conclui-se que a presente premissa é vigente no CONSU do IF Sudeste MG.

A conclusividade refere-se à capacidade de produzir decisões assertivas nas deliberações públicas e realizar o seu adequado encaminhamento (BOHMAN, 1996; GUTMANN; THOMPSON, 2004; CUNHA, 2009). As informações levantadas demonstram

que os processos deliberativos formulados dentro do arranjo decisório do IF Sudeste MG são capazes de produzir decisões sobre as matérias colocadas em votação. As evidências também apontaram que o rito deliberativo previsto regimentalmente favorece a conclusividade, os temas tratados são decididos e recebem claro encaminhamento, há espaços na pauta para temas emergentes e manifestações livres, além de o CONSU possuir amplo espaço para argumentação e contra-argumentação. A única exceção ao cumprimento desta premissa fica por conta da baixa capacidade de vocalização por parte de alguns conselheiros. Assim, constata-se que o princípio da conclusividade vigora no arranjo decisório do IF Sudeste MG.

As teorias democráticas participativa e deliberativa se desenvolveram como alternativa ou complemento à vertente dominante criticada pela limitação da participação e pelas escassas possibilidades de controle, por parte dos cidadãos, das ações do governo. A vertente participativo-deliberativa é caracterizada pelos amplos espaços de participação onde os cidadãos, livres e iguais, justificam suas decisões políticas mediante um processo em que as razões são mutuamente aceitáveis e acessíveis a toda a comunidade.

A observação das reuniões do CONSU, a pesquisa documental e as entrevistas semiestruturadas evidenciam que os princípios da “publicidade”, “inteligibilidade”, “igualdade substantiva”, “liberdade” e “conclusividade” encontram-se vigentes no arranjo decisório do IF Sudeste MG. A “reciprocidade/razoabilidade/accountability” também se encontra presente no processo deliberativo do CONSU, ainda que com algumas limitações. A “pedagogia política” e as “deliberações prévias” são frágeis na instituição.

Para as vertentes democráticas participativa e deliberativa a dialogicidade é uma importante fonte de integração social nas sociedades contemporâneas que são marcadas pela grande pluralidade e complexidade. É através da comunicação efetiva que se criam os espaços para a deliberação e se produzem as razões que irão fundamentar as decisões tomadas nas esferas decisórias. Na realidade concreta, ruídos na comunicação ocorrem até nos ambientes de melhores práticas democráticas e, ainda assim, o processo participativo-deliberativo é capaz de produzir decisões políticas justificáveis mutuamente e aceitáveis coletivamente. Por todo o exposto, conclui-se que o arranjo decisório do IF Sudeste MG é dotado de uma boa contestação pública, marchando em direção à poliarquia nesta dimensão.

Existe uma distinção entre a democracia enquanto ideal a ser alcançado (dimensão prescritiva) e as práticas concretas (dimensão descritiva). Deste modo, os princípios servem como diretrizes para avaliar a inclusividade e a contestação pública de um dado arranjo institucional, enquanto as práticas democráticas se caracterizam pelo reconhecimento

iminente das limitações que poderão surgir quando confrontadas com os ideais democráticos. Segundo Dahl (1992), são inevitáveis as dificuldades quando as expectativas são defrontadas com a realidade pois, “sempre que as ideias democráticas são aplicadas ao mundo real, a democracia concreta fica significativamente aquém dos padrões ideais (DAHL, 2012, p. 185).

A democracia poliárquica é constituída pela interação entre normatividade, procedimento, instituições e, também, condutas, considerando os limites e as possibilidades democráticas. Neste contexto, o atendimento integral aos eixos é utópico considerando a diversidade e multiplicidade cultural existentes na instituição. Contudo, o atendimento em larga medida configura o arranjo como inclusivo e dotado de contestação (ainda que a contestação seja seletiva, pois depende da natureza da pauta).

Após realizar uma investigação teórica sobre as principais referências clássicas e contemporâneas que tratam da participação política em teoria democrática e correlacioná-las com as informações levantadas pelo estudo empírico podemos concluir que configuração que expressa as relações no CONSU do IF Sudeste MG alterna entre hegemonia inclusiva e poliarquia (imperfeita, não absoluta). A hegemonia inclusiva é o panorama mais frequente, pois se aplica a pontos de pauta mais simples, isto é, ligados a questões recorrentes e que não implicam em temas que interferem em diretrizes de trabalho. Em outras palavras, aspectos ligados diretamente à rotina de uma ou mais classes de servidores ampliam e pluralizam o debate.

O que se reconhece como hegemonia não é produto de estratégias dos dirigentes (administração superior) que buscam limitar o debate, ao contrário, é resultado de certa passividade dos dirigidos (ou de todos) diante de temas dissociados de seus interesses imediatos. Essa percepção coloca em relevo contradições de processos participativos, nos quais, nem sempre, elites dirigentes se negam a partilhar o poder e, nem sempre, dirigidos (ou seus representantes) estão dispostos a ocupar – em todas as ocasiões – todos os espaços disponíveis.

A participação real, não idealizada, é trabalhosa, requer disciplina e altruísmo – principalmente por parte de representantes, para manutenção de diálogo contínuo com seus coletivos de referência e para a defesa de posições em ritos deliberativos.

As considerações finais tratadas na próxima seção irão apresentar, além dos pontos convencionais, a discussão de meios para reforçar a configuração poliárquica, os limites da pesquisa e propostas de novos trabalhos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contribuição de Dahl para a teoria da democracia é provavelmente uma das mais importantes da ciência política contemporânea em virtude da operacionalidade do conceito de democracia por meio de indicadores ou características que possibilitam distinguir, no mundo real, uma democracia de uma não-democracia (CHANTAL, 2001). A teoria poliárquica permite uma diferenciação entre a democracia como ideal e a democracia como um sistema de governo que existe no mundo real. Por meio dela é possível compreender as democracias antigas e as atuais e também definir escalas de democratização, que proporcionam a comparação de acordo com dois atributos: inclusividade e contestação pública. Como evidenciado neste estudo, o conceito de poliarquia também pode ser utilizado na análise de processos democráticos em ambientes microssociais, desde que sua tomada de decisão envolva múltiplos atores.

A construção teórica proposta por Dahl (2005) busca a interação de duas dimensões para análise do processo democrático. Tanto a inclusividade como a contestação pública podem ser avaliadas por indicadores que, agrupados, indicam a qualidade do processo de democratização de determinada instituição. A operacionalização do conceito de poliarquia, nesta dissertação, serviu-se dos princípios e elementos teóricos associados à democracia liberal-representativa (inclusividade) e à democracia participativo-deliberativa (contestação pública).

O objeto deste estudo compreendeu a análise da representação e da deliberação no arranjo decisório do IF Sudeste MG, instituição composta por dez *campi* distribuídos em dez municípios do Estado de Minas Gerais.

A questão norteadora desta pesquisa diz respeito ao processo de democratização do CONSU. Especificamente, ela procura determinar se o arranjo decisório do IF Sudeste MG é dotado de inclusividade e contestação pública. No centro desta questão está o fato de como uma instituição de ensino com estrutura *multicampi*, constituída por uma diversidade de atores, suas demandas especiais e procedências regionais, possa garantir a equidade na formação.

Essa questão é importante porque sua resposta auxiliará a desvendar os méritos do arranjo democrático do IF Sudeste MG, para que se busquem ações para sua preservação e ajudará a levantar suas limitações, para que se possam realizar as devidas intervenções de modo a aperfeiçoar o seu processo deliberativo – ampliando as possibilidades de participação

política, tanto por meio da inclusão de atores plurais como também por meio de espaços de contestação pública para a tomada de decisão.

As evidências empíricas, resultado da observação das assembleias, da pesquisa documental e das entrevistas, demonstram que o arranjo decisório do IF Sudeste MG alterna entre hegemonia inclusiva e poliarquia (imperfeita, não absoluta), sendo que os detalhes desta discussão foram apresentados na seção anterior.

Nesta pesquisa, foram analisados os aspectos que favorecem ou limitam a inclusividade e a contestação pública. Chegou-se, anteriormente, à conclusão de que as principais deficiências que impedem a ampliação do processo de democratização do arranjo decisório do IF Sudeste MG ocorrem em razão da fragilidade dos princípios da cidadania ativa, interatividade e responsividade, na perspectiva da representatividade e dos princípios da pedagogia política e deliberações prévias no enfoque da liberalização. São fatores que se relacionam, uma vez que a fragilidade de um impulsiona o enfraquecimento do outro.

Os dados colhidos na pesquisa evidenciam uma segmentação do corpo social que compõe o IF Sudeste MG, enfraquecendo o sentimento de comunidade. A cidadania ativa estimula os membros de determinada sociedade a se sentirem responsáveis por ela, desenvolvendo uma consciência sobre o bem comum.

Neste contexto, pode ser interessante a promoção de diálogos laterais entre os diversos atores dos diferentes *campi* que compõem a instituição. Trata-se de promover o diálogo entre indivíduos dos diferentes segmentos que, normalmente, não teriam contato uns com os outros. A comunicação de ideias e mensagens entre pessoas em uma organização promove a integração dos membros e contribui para reafirmação da sua identidade.

Entretanto, não só ações de comunicação são importantes, mas também de formação dos representantes e representados. Segundo Urbinati (2006), a representação democrática depende, entre outros fatores, de uma cultura de cidadania, que possibilite que tanto os representados quanto os representantes enxerguem as relações políticas “como não irreduzivelmente antagonistas e sua defesa não como uma promoção incondicional de privilégios sectários contra o bem-estar de todos” (URBINATI, 2006, p. 224).

A promoção de uma educação para cidadania é capaz de favorecer o desenvolvimento de indivíduos responsáveis, autônomos, solidários, que compreendem e exercem os seus direitos e deveres, em diálogo com outros sujeitos, com espírito democrático e pluralista.

Contudo, tão significativa quanto promover a educação para cidadania é proporcionar à comunidade do IF Sudeste MG o desenvolvimento de habilidades necessárias para

participação nos diversos fóruns decisórios da instituição. As oportunidades de participação defendidas pelo princípio da pedagogia política são indispensáveis para a formação integral do cidadão. Demonstra-se, assim, a relevância de ações com o objetivo de incentivar e propiciar a criação de espaços para a discussão pública e debates sobre os aspectos de interesse comum.

Deste modo, a formação humana integral seria orientada tanto pelo desenvolvimento de valores e princípios referentes à convivência plural dos cidadãos como também pelo exercício destes. Assim, surgiriam condições possivelmente capazes de reverter o desinteresse que atinge uma grande parcela da comunidade que constitui o IF Sudeste MG com relação à sua missão institucional.

Foi evidenciado no presente trabalho que a interação entre os indivíduos que compõem a instituição apresenta limitações. Para mitigar este fato seriam necessárias intervenções relativas à cultura organizacional no que concerne a incentivar momentos de interação e diálogo entre os diversos atores que integram o corpo social do IF Sudeste MG a fim de fortalecer aspectos relacionados às consciências de pertencimento e comprometimento.

Além de processos formativos que estimulem a cidadania, uma das medidas que auxiliaria na promoção de ambientes mais interativos seria a criação de espaços para discussões. Assim, a institucionalização de ambientes de debates, possivelmente, permitiria um processo de diálogo capaz de promover a devida interação da comunidade do IF Sudeste MG. Esses espaços de comunicação também facilitariam o desenvolvimento de consensos mínimos, por meio de debates prévios, sobre as propostas que serão discutidas e votadas no CONSU.

Vale destacar também que as tecnologias da informação e comunicação são meios que podem proporcionar uma maior participação social em diferentes níveis (do voto à participação com argumentos). No contexto contemporâneo da sociedade, cada vez mais influenciada por relações virtuais entre as pessoas, as ferramentas tecnológicas podem contribuir para aumentar a interação entre os diversos indivíduos que compõem o IF Sudeste MG.

Assim, uma formação cidadã direcionada para a participação, espaços institucionalizados para diálogo e debates sobre assuntos de interesse comum e a promoção da comunicação horizontal, bem com a utilização de novas tecnologias de informação e comunicação, são aspectos que contribuiriam para a aproximação dos representantes e representados.

A redução da distância entre representantes e representados concorreria para a elevação do nível de responsividade e promoveria maior envolvimento da comunidade que forma o IF Sudeste MG, tornando-a mais bem informada, participativa e exigente. Neste contexto, uma comunidade mais esclarecida e integrada possibilitaria o aperfeiçoamento dos demais princípios apresentados neste trabalho, contribuindo para a institucionalização de processos democráticos mais efetivos.

Como limitação, pode-se ressaltar que o estudo analisa uma manifestação de um processo singular, qual seja, a representação e a deliberação no arranjo decisório do IF Sudeste MG. A partir dessa limitação surgem várias direções interessantes para pesquisas futuras.

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica contam com instituições distribuídas nos 26 estados e no Distrito Federal e em 2018 chegou a 659 escolas em todo o país, das quais 643 já se encontravam em funcionamento (MEC, 2018). Segundo Silva (2009), essa rede educacional reúne um conjunto de instituições com finalidades similares e são orientadas a interagirem umas com as outras.

Ressalta-se que a política de interiorização foi um dos fatores que levou a expansão da rede federal de educação profissional viabilizando que diversas populações, antes apartadas do acesso a um ensino público de qualidade, passassem a ter contato com outra realidade educacional.

A reunião de todas essas características levanta questões importantes sobre a generalização dos resultados deste estudo. Este trabalho poderá servir de base para a elaboração de um questionário que permitirá o reconhecimento das configurações poliárquicas (ou não) de diferentes IFs. A compreensão destas poderia ser conectada às estruturas organizacionais e às características dos territórios em que as unidades de ensino se localizam.

A utilização de estudos quantitativos na análise da configuração poliarquia de arranjos decisórios também seria um excelente instrumento para verificar a evolução dos processos democráticos no decorrer do tempo em cada IF.

Outra oportunidade de pesquisa seria o diagnóstico da poliarquia em instituição análoga ao IF, isto é, a universidade pública, que conta com a mesma pluralidade intramuros e que, a partir do programa REUNI, empregou o formato *multicampi* como estratégia de expansão.

Lembramos que a democracia surgiu em vários lugares e de diversas formas, mas também desapareceu por uma infinidade de razões. A democracia pode envolver e deve ser, portanto, objeto de contínuo aperfeiçoamento e seu conceito deve ser trabalhado sob todas as dimensões e em todos os níveis.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº 25/2013/DEPCONSU/PGF/AGU.**

Disponível em <https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/25049668> Acesso em: 31 mar. 2019.

AVRITZER, Leonardo. **A Moralidade da Democracia:** ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996 – (Debates; 272).

AVRITZER, Leonardo, **Teoria democrática e deliberação pública.** Lua Nova, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

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

AZEVEDO, Carlos Eduardo Franco; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima; GONZALEZ, Rafael Kuramoto; ABDALLA, Márcio Moutinho. A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. In: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 4., 2013, Brasília.

AZEVEDO, Neimar Duarte. As particularidades da tensão entre representação e participação na teoria do processo democrático de Robert Dahl. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38. **Teoria política e pensamento político brasileiro** - normatividade e história. Caxambú, 2014. Disponível em : <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/38-encontro-anual-da-anpocs/gt-1/gt39-1> Acesso em: 02 fev. 2019

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2008.

BEETHAM, David. Democracy: key principles, institutions and problems. In: Publication prepared and edited by the Inter-Parliamentary Union. **Democracy: its Principles and achievement.** Geneva. Inter-Parliamentary Union, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 11ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1330 p.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia.** Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo 2000a.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da Política:** a filosofia política e as lições dos clássicos. In: BOVERO, M. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro, 2000b.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação Qualitativa em Educação.** Uma introdução a teoria e aos métodos Porto Editora, 1994.

BOHMAN, James. **Public deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm
Acesso em: 20 set. 2018

BRASIL. Decreto nº. 7.566, de 23 de setembro de 1909. Cria nas capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 20 set. 2018

BRASIL. Lei nº. 3.552, de 16 de fevereiro de 1959. Dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3552-16-fevereiro-1959-354292-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 20 set. 2018

BRASIL. Lei nº.8.948, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8948-8-dezembro-1994-349799-norma-pl.html> Acesso em: 20 set. 2018

BRASIL. Decreto nº. 1.590, de 10 de agosto de 1995. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1590.htm Acesso em: 20 set. 2018

BRASIL. Lei nº.9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm
Acesso em: 20 set. 2018

BRASIL. Decreto nº. 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm Acesso em: 20 set. 2018

BRASIL. Decreto nº. 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm Acesso em: 20 set. 2018

BRASIL. Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm Acesso em: 05 jul. 2018

BRASIL. Decreto nº. 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da

educação nacional, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm Acesso em: 20 set. 2018

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 3ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012 (Coleção Sociologia).

CHANTAL, François Vergniolle. La Polyarchie Vue de Gauche. Raisons Politiques. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, n.1, p.155-170, 2001. Disponível em <https://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2001-1-page-155.htm> Acessado em: 20 mai 2019.

COHEN, Joshua. **Igualitarismo, Internacionalização e Cidadania**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, p.161-170, outubro 2000.

CORNILLON, Pierre. Prefácio. In: Publication prepared and edited by the Inter-Parliamentary Union. **Democracy: its Principles and achievement**. Geneva. Inter-Parliamentary Union, 1998.

CREIGHTON, James. **The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement**. San Francisco, 2005: Jossey-Bass.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa [manuscrito]: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 /2006)** Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Ano: 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino industrial-manufatureiro no Brasil**. Revista Brasileira de Educação. [online]. 2000, n.14, pp.89-107.

DAHL, Robert Alan. **Análise Política Moderna**. Trad, de Sérgio Bath. Brasília, 2ª ed. Editora Universidade de Brasília, 1988.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001. 230p.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.

DAHL, Robert Alan. **A Preface to Democratic Theory**. Expanded edition. Chicago, University of Chicago Press, 2006.

DAHL, Robert Alan. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAMASCENO, Lúbia Badaró e GÓIS, João Bosco Hora. **Poliarquias e Participação Social no Brasil: um estudo de um Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente**. Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 264 - 276, ago./dez 2010.

EL MOR, Awad. Towards a Universal Declaration on Democracy. In: Publication prepared and edited by the Inter-Parliamentary Union. **Democracy: its Principles and achievement**. Geneva. Inter-Parliamentary Union, 1998.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: habermas, Cohen e Bohman.** Lua Nova, São Paulo, v. 49, p. 47-67, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Editora Atlas 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** In Revista de Administração de Empresas, v.35, n.2, Mar./Abr. 1995, p. 57 - 63.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 365 p.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why deliberative democracy?** Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia.** Lua Nova, São Paulo, v. 36, p. 40-53, 1995.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os federalistas.** Belo Horizonte : Ed. Líder, 2003. p. 512

HUNTINGTON, Samuel Phillips. - **A Terceira Onda: a democratização no final do século XX.** São Paulo, Ática, 1994. 335 p.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Estatuto**, 2012. Disponível em: <https://www.ifsudestemg.edu.br/institucional/docs> Acesso em: 12 nov. 2018

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Regimento Interno do Conselho Superior**, 2011. Disponível em: <https://www.ifsudestemg.edu.br/institucional/docs?page=1> Acesso em: 12 nov. 2018

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Plano de Desenvolvimento Institucional**, 2014. Disponível em: https://www.ifsudestemg.edu.br/sites/default/files/PDI_2014_2019.pdf Acesso em: 16 out. 2018

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Resolução CONSU nº. 26/2015**, 2015. Disponível em: <https://sig.ifsudestemg.edu.br/sigrh/downloadArquivo?idArquivo=55369&key=0f6ccfb48a5e4fbb2a6cbe3ab4e3bd98> Acesso em: 20 dez. 2018

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Relatório de Gestão de 2017**, março, 2018a. Disponível em: <https://www.ifsudestemg.edu.br/institucional> Acesso em: 16 out. 2018

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Estatuto**, 2018b. Disponível em: <https://sig.ifsudestemg.edu.br/sigrh/downloadArquivo?idArquivo=119574&key=9d5803ae8d4686286bba01b696e89b75> Acesso em: 20 dez. 2018

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Regimento Geral**, 2018c. Disponível em: <https://sig.ifsudestemg.edu.br/sigrh/downloadArquivo?idArquivo=119615&key=8ed7b3662da3ee980f4dd39f4d8b7fb0> Acesso em: 20 dez. 2018

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Publicação da pauta da Reunião do Conselho Superior do IF Sudeste MG**, 2019a. Disponível: <https://www.ifsudestemg.edu.br/node/17070> Acesso em: 05 fev. 2019

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Canal Youtube – IF Sudeste MG**, 2019b. Disponível: <https://www.youtube.com/user/IFSUDESTEMGVIDEOS> Acesso em: 06 fev. 2019

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Organograma da reitoria – IF Sudeste MG**, 2019c. Disponível: <https://www.ifsudestemg.edu.br/sites/default/files/OrganogramasFinal.pdf> Acesso em: 29 mar. 2019

LIMONGI, Fernando. Prefácio. In: DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alega**. 2002. 226 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Unicamp, Campinas, 2002.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. 118 p.

MAROTTI, Juliana; GALHARDO, Alessandra Pucci Mantelli; FURUYAMA, Ricardo Jun; PIGOZZO, Mônica Nogueira; CAMPOS, Tomie Nakakuki; LAGANÁ, Dalva Cruz. **Amostragem em pesquisa clínica: tamanho da amostra**. Revista de Odontologia da Universidade de São Paulo, 2008. Nº.2, v. 20, 2008. 189-194.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. 2009. Disponível: <http://redefederal.mec.gov.br/centenario-da-rede-federal/centenario-da-rede-federal-de-educacao-profissional-e-tecnologica> Acesso em: 20 set. 2018

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepções e diretrizes. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6691&Itemid= Acesso em: 20 set. 2018

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Expansão da Rede Federal. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=68921:expansao-da-rede-federal> Acesso em: 28 set. 2018

MATTELART, Armand; MATTELART, Michèle. **História das teorias da comunicação**. São Paulo: Loyola, 1999.

MILL, John Stuart. **Considerations on Representantive Government**. Digitized by the internet archive in 2008 with funding from Microsoft Corporation. Disponível em: <https://archive.org/details/considerationsoOomilluoft> Acesso em: 30/10/2018

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. **Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras – MG**. Tese. Universidade Federal de Lavras. Ano: 2009.

OLIVER, J. E.; HA, S.E.; CALLEN, Z. **Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy**. Published by Princeton University Press, 41 William Street, Princeton, New Jersey, 2012.

ORTIGARA, Claudino. **Reformas educacionais no período Lula (2003-2010): implementação nos Institutos Federais de ensino profissional**. Tese (Doutorado). UNICAMP, Campinas, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/250755>. Acesso em: 20 set. 2018

OUTHWAITE, Willian; BOTTOMORE, Tom (Orgs.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996. 970 p.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992

PERISSINOTTO, Renato Monseff. Participação e democracia: o caso do Conselho de Assistência Social de Curitiba. In: ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. Petrópolis. Rio de Janeiro, 2002.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PNUD. **Relatório de desenvolvimento humano 2015**. Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html> Acesso em: 21/11/2018.

RAMALHO JÚNIOR, Álvaro. Verbete “Liberalismo” e “Liberalismo: concepções”. In: Carmem L.F. Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de N. Amabile (Orgs). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. (1762). Livro de domínio público. Versão para ebook. Fonte digital. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/contratosocial.html> Acesso em: 25 mai. 2018

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. Martins Fontes. São Paulo, 1997.

RAWLS, John. **O liberalismo Político**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo e revisão de Álvaro de Vita. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: volume I O Debate Contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994a. 351 p.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: volume II O Debate Contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994b. 351 p.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 500 p.

SILVA, Caetana Juracy Resende (Org.). **Institutos federais: lei 11.892, de 29/12/2008: comentários e reflexões**. Brasília, DF: Ed. IFRN, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracia na América**. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 1969. 364 p.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** 2ª ed. Petrópolis, Vozes. 1996. 286 p.

TOURAINÉ, Alain. Democracy: Its Necessary Conditions, Its Enemies and Its Opportunities. In: Publication prepared and edited by the Inter-Parliamentary Union. **Democracy: its Principles and achievement**. Geneva. Inter-Parliamentary Union, 1998.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa Qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

URBINATI, Nádía. **O que torna a representação democrática?** Revista Lua Nova, n°. 67, 2006

VITULLO, Gabriel Eduardo. **Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo**. Sociologias, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 186-231, jan./jun.2000.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

APÊNDICE A – Roteiro para coleta de dados

Encontram-se formuladas neste apêndice as principais questões relativas ao atendimento dos fins propostos neste trabalho. Os objetivos específicos da pesquisa foram divididos em quadros e, cada qual, possui os instrumentos de coleta de dados pertinentes as evidências que se procuram levantar.

Quadro 12 - Objetivo específico 1: descrever o arranjo decisório do IF Sudeste MG

Instrumentos de coleta de dados	Questões ou aspectos a observar
Protocolo análise documental ³⁸	<ul style="list-style-type: none"> · Regimento interno e estatuto do IF Sudeste MG. Regimento interno do CONSU. Lei de criação dos Institutos Federais. Atas de reuniões. · Aspecto a ser verificado em documentos e entrevistas (questões abaixo): · que partes integram o arranjo decisório do IF Sudeste MG? - mesa diretora e plenária? qual a composição de ambas? a plenária abarca todos os segmentos e todas as unidades do IF? · quais os elementos normativos que regem seu funcionamento? - quais normas (documentos) regem o CONSU? o que elas definem para o órgão? · que atores integram o CONSU? - que atores integram o CONSU? quais segmentos representam? qual o “peso” de cada segmento no órgão? · Como se dá o processo escolha de representantes? · Ele se serve de debates públicos e plurais entre representados? · Ele é dotado de transparência? · O presidente do CONSU possui apenas o voto de qualidade (e não o voto ordinário acrescido do voto de qualidade)?

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 13 - Objetivo específico 2: analisar o processo de representação no arranjo decisório do IF Sudeste MG

Instrumentos de coleta de dados	Questões ou aspectos a observar
Roteiro de entrevista ³⁹	<ul style="list-style-type: none"> · Como você se tornou conselheiro? · Por que aceitou esta função? · Que segmento representa no CONSU? · Você acredita que representa quantas pessoas aproximadamente? · Você se considera uma parte importante do segmento que representa? · Como busca honrar sua condição de representante? · Informações sobre assuntos de interesse geral, tratados no CONSU,

³⁸ Contempla o princípio 1 do quadro nº.1 referente a democracia liberal-representativa.

³⁹ Contemplam os princípios 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 do quadro nº.1 referente a democracia liberal-representativa.

	<p>são disponibilizadas para a comunidade acadêmica?</p> <ul style="list-style-type: none"> · Elas se originam de quais fontes? · Os representados se servem das informações para diálogo com representantes? · Você percebe que as regras relativas à participação se aplicam de forma igualitária a todos os conselheiros e a qualquer representado no CONSU? · As reuniões do CONSU são precedidas por diálogo entre os interessados em certos pontos de pauta para formação de opiniões e definição de posições? · As reuniões são precedidas por diálogo entre representantes e representados para que os primeiros recebam diretrizes de conduta nas reuniões do CONSU? · Após as reuniões do CONSU você retorna aos representados para comunicar o que transcorreu e como se posicionou nos instantes de deliberação? · Você percebe interesse dos representados no retorno que é dado? · Há formas de correção de conduta para representantes não responsivos? · Como você atua em momentos de discordância entre sua opinião pessoal e a de seus representados? · Há tentativas de convencimento/persuasão de segmentos do IF interessados em materializar suas demandas? Elas ocorrem antes ou durante o CONSU? Elas são frequentes? · Há tentativas de convencimento/persuasão por parte da administração superior? Elas se referem a algum tipo de assunto em particular? Elas são frequentes? · A estrutura de representação do IF Sudeste MG é capaz de tornar o CONSU uma amostra representativa da organização? · Existem áreas sobre-representadas ou sub-representadas?
Protocolo de observação ⁴⁰	<p>Observar a participação dos conselheiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> · As regras de participação se aplicam a todos os conselheiros de modo igualitário? · Os representantes manifestam conforme orientações dos representados? · Os representantes atuam de forma responsiva com os seus respectivos mandatos?
Protocolo análise documental ⁴¹	<p>Lista de presença:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Quais os segmentos são mais presentes nas reuniões?

Fonte: Elaborado pelo autor.

⁴⁰ Contemplam os princípios 4, 5, 6 e 7 do quadro nº.1 referente a democracia liberal-representativa.

⁴¹ Contemplam os princípios 2 e 6 do quadro nº.1 referente a democracia liberal-representativa.

Quadro 14 - Objetivo específico 3: analisar o processo deliberativo no arranjo decisório do IF Sudeste MG

Instrumentos de coleta de dados	Questões ou aspectos a observar
Roteiro de entrevista ⁴²	<ul style="list-style-type: none"> · Há quanto tempo você integra o CONSU? · Você participa ou já participou de organizações associadas a movimentos sociopolíticos? Quais? Por quanto tempo? · Você percebe que a interação entre os conselheiros promove aprendizado sobre meios e fins da deliberação? · Se sim, que mudanças pôde perceber em sua conduta? · Se sim, que mudanças pôde perceber na conduta dos demais conselheiros e/ou do grupo? · A pauta e documentos para formação de opinião são encaminhados aos representantes com antecedência adequada? · Debates prévios entre representantes e representados são realizados? · Todos os representados podem participar e participam efetivamente? · Os debates têm sido capazes de formar consensos mínimos para seu posicionamento como representante? · Há determinados assuntos que motivam mais a “mecânica” acima? Quais? · Você acredita que toda as partes possuem oportunidades iguais de se manifestarem no CONSU? · Há um segmento que é mais ativo (combativo)? Qual? Há razões para isso? · Há um segmento que é mais passivo? Qual? Há razões para isso? · Como se dá o emprego da linguagem no CONSU (favorece ou não a igualdade)? · As informações necessárias para a deliberação são providas? · Elas são tempestivas, isto é, providas a tempo, confiáveis e suficientes? · As atas são disponibilizadas à comunidade? Quanto tempo, em média, após cada reunião? · Os posicionamentos dos integrantes do CONSU são justificados racionalmente e/ou por meio de convicções? · É possível perceber que o melhor argumento tende a prevalecer, viabilizando decisões por consenso e não por voto? · É possível perceber a revisão de posicionamentos, ou seja, posições intransigentes são raras no CONSU? · Você percebe algum tipo de censura ou autocensura no CONSU? · Há absoluto respeito às falas? Isso varia entre os segmentos? · Emprega-se estratégias que podem condicionar a deliberação, como controle de pauta (certos itens não são pautados) ou do tempo de deliberação (temas delicados são deixados para momentos finais do CONSU)? · Qualquer conselheiro pode encaminhar um tema ao CONSU? Como pode fazê-lo?
Protocolo de observação ⁴³	<p>Observar a participação dos conselheiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Há contestação pública?

⁴² Contemplam os princípios 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 do quadro n.º.2 referente a democracia participativo-deliberativa.

	<ul style="list-style-type: none"> · Qual a linguagem empregada? · Os encaminhamentos da mesa diretora se moldam em função de construções coletivas ou são imutáveis? · Há um segmento de representação que se sobrepõe? · Há absoluto respeito a todas as falas de todos os segmentos? · Qual o segmento mais crítico e o segmento mais passivo? · Há qualquer forma de censura e autocensura?
Protocolo análise documental ⁴⁴	<p style="text-align: center;">Atas de reuniões:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Quais os segmentos que participam mais dos debates? · Há um segmento de representação que se sobrepõe no que se refere à contestação? · Os pontos da pauta tocam em demandas de quais categorias de atores essencialmente? · As decisões se dão: a) pelo voto; b) consensos passivos e c) consensos constituídos por argumentação e contra-argumentação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

⁴³ Contemplam os princípios 3, 5, 6, 7 e 8 do quadro nº.2 referente a democracia participativo-deliberativa.

⁴⁴ Contemplam os princípios 5, 7 e 8 do quadro nº.2 referente a democracia participativo-deliberativa.

APÊNDICE B – Termo de consentimento livre e esclarecido



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Gostaríamos de convidar você a participar como voluntário (a) da pesquisa Representação e deliberação no processo decisório do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais.

O motivo que nos leva a realizar esta pesquisa é buscar entender os aspectos que ampliam o grau de democratização dentro do Conselho Superior Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais para que se busquem ações para sua preservação e aperfeiçoamento.

Nesta pesquisa pretendemos analisar o Conselho Superior Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais, de modo a avaliar se ele é dotado de inclusividade e contestação pública, configurando, portanto, uma poliarquia. Caso você concorde em participar, vamos fazer as seguintes atividades com você: Serão realizadas algumas perguntas focadas em assuntos que dizem respeito a sua participação no Conselho Superior do IF Sudeste MG com tempo médio de duração de quarenta minutos. As entrevistas serão gravadas em áudio. Esta pesquisa possui riscos mínimos, que são: cansaço ou aborrecimento durante a realização da entrevista e o risco de quebra de sigilo. Mas, para diminuir a chance desses riscos acontecerem, primeiramente, procuraremos sermos o mais objetivo possível durante o diálogo assegurando-lhe também a liberdade para não responder questões que entender constrangedoras. Para mitigar o risco de quebra de sigilo, ainda que involuntário e não intencional, as entrevistas serão realizadas em local reservado e o acesso aos dados serão limitados ao pesquisador e ao seu orientador.

A pesquisa pode ajudar a manter as boas práticas referente aos processos democráticos que garantem que as deliberações sejam baseados na livre competição política a partir de uma participação aberta, independente e não discriminatória, assegurando que o poder seja legitimamente aceito, exercido e alternado. Por outro lado, permite uma reflexão e revisão de práticas que impedem o órgão de regressar ao autoritarismo ou a indiferença.

Para participar deste estudo você não vai ter nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, se você tiver algum dano por causadas atividades que fizermos com você nesta pesquisa, você tem direito a indenização. Você terá todas as informações que quiser sobre esta pesquisa e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Mesmo que você queira participar agora, você pode voltar atrás ou parar de participar a qualquer momento. A sua participação é voluntária e o fato de não querer participar não vai trazer qualquer penalidade ou mudança na forma em que você é atendido (a). O pesquisador não vai divulgar seu nome. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável e a outra será fornecida a você. Os dados coletados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos, e após esse tempo serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resolução Nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde), utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos.

Declaro que concordo em participar da pesquisa e que me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

_____ de _____ de 2018.

Assinatura do Participante

Assinatura do (a) Pesquisador (a)

Nome do Pesquisador Responsável: Edson Carvalho do Nascimento
Campus Universitário da UFJF
Faculdade de Administração e Ciências Contábeis
CEP: 36036-900
Fone: 32991304125
E-mail: edsoncarvalho.nascimento@yahoo.com.br

Em caso de dúvidas, com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP - Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos - UFJF
Campus Universitário da UFJF
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
CEP: 36036-900 - Fone: (32) 2102-3788 / E-mail: cep.propesq@ufjf.edu.br

Dados sobre a submissão do projeto aos comitês de ética de pesquisa em seres humanos:

Faculdade de Administração e Ciências Contábeis - UFJF

CAAE: 95276718.4.0000.5147

Número do Parecer: 2.886.906

Data da aprovação: 11 de setembro de 2018

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais

CAAE: 95276718.4.3001.5588

Número do Parecer: 2.937.038

Data da aprovação: 03 de outubro de 2018