

Tomada de decisão: reflexões sobre a deliberação em uma instituição Federal de ensino tecnológico

DOI: 10.31994/rvs.v10i2.491

Edson Carvalho do Nascimento¹

RESUMO

Este trabalho é o resultado da investigação realizada no órgão máximo decisório do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais – IF Sudeste MG a partir do exame de seu desenho institucional e dos conteúdos debatidos em seus processos deliberativos. O objetivo do artigo é analisar se a configuração institucional do Conselho Superior do IF Sudeste MG e as temáticas debatidas nos seus processos deliberativos são capazes de promover uma gestão participativa. O enfoque metodológico da pesquisa é qualitativo, com a reunião de dados documentais. A técnica utilizada no exame das informações foi a análise de conteúdo. Após a realização da investigação foi possível concluir que a instituição conta com um Conselho Superior atuante, cumprindo as atribuições pelas quais fora criado. Dentre os desafios encontrados em termos de ampliação democrática podemos destacar a necessidade de diversificação dos segmentos que abrangem a sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE: DEMOCRACIA. CONSELHO. DESENHO INSTITUCIONAL. GESTÃO PARTICIPATIVA.

¹ Mestre em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. E-mail: edsoncarvalho.nascimento@yahoo.com.br. <https://orcid.org/0000-0003-2553-3340>

Ddecision-making: reflections on deliberation in a Federal technological education institution

ABSTRACT

This work is the result of research carried out at the highest decision-making body of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Southeast Minas Gerais - IF Southeast MG from the examination of its institutional design and the content discussed in its deliberative processes. The aim of this paper is to analyze whether the institutional configuration of the IF Southeast MG Superior Council and the themes discussed in its deliberative processes are capable of promoting participatory management. The methodological approach of the research is qualitative, with the gathering of documentary data. The technique used to examine the information was content analysis. After conducting the investigation it was possible to conclude that the institution has an acting Superior Council, fulfilling the duties for which it was created. Among the challenges encountered in terms of democratic expansion we can highlight the need for diversification of segments that encompass civil society.

KEYWORDS: DEMOCRACY. ADVICE. INSTITUTIONAL DESIGN. PARTICIPATIVE MANAGEMENT.

INTRODUÇÃO

A Carta Maior de 1988 elegeu a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, constituindo um dos fundamentos básicos desse novo modelo de Estado a participação popular nos atos decisivos no exercício do poder. Assim, em um governo democrático o poder e a responsabilidade cívica são

divididos por todos os cidadãos, que o exercem “por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição” (BRASIL, 1988).

De acordo com Avritzer (2011), houve um crescimento na participação social na política brasileira a partir da democratização do país. Foi possível com a promulgação da Constituição de 1988 o desenvolvimento de variadas formas de atuação do cidadão no processo de deliberação das políticas públicas que ocorreram inicialmente no plano local através dos orçamentos participativos e planos diretores municipais e que depois expandiram para todos os níveis de governos.

Neste contexto, a participação popular foi garantida na atual constituição brasileira através de diversos procedimentos que possibilitam o exercício da democracia direta e participativa, sendo que, para alguns casos (orçamento participativo), exigiu a sua observância para definição de prioridades de investimentos em obras e serviços pela administração pública. Portanto, a participação social ganha outro significado por estimular o exercício da cidadania ampliando a atuação da sociedade, o que antes se resumia apenas na escolha dos governantes.

Com este novo modelo os cidadãos participam ativa e cotidianamente na tomada de decisões relacionadas à escolha e gestão de políticas públicas, complementando um vácuo de participação no processo de desenvolvimento local que anteriormente só se realizava indiretamente, de tempos em tempos, através de eleições.

Segundo Avritzer (2011), atualmente no Brasil existem milhares de instituições que garantem de alguma forma a participação do cidadão no processo deliberativo de tomada de decisão nas diferentes esferas de governo e em relação às mais diversas políticas públicas.

Nas instituições públicas federais de ensino a participação social está sendo aplicada por meio de conselhos – em especial, o conselho superior – que permitem aos cidadãos debaterem e definirem os destinos da instituição. Este modelo de gestão compartilhada busca promover a participação da sociedade, estimulando o

compromisso da população com o bem público e promovendo a corresponsabilização entre governo e sociedade na execução das políticas públicas de educação, mais voltadas aos interesses da comunidade, mais transparentes quanto ao processo deliberativo e mais eficazes no planejamento dos serviços públicos.

Assim, entende-se como importante a análise da estrutura dos conselhos escolares para averiguar se seu formato organizacional está de fato cumprindo o papel deliberativo de gestão participativa para o qual foi concebido.

A lei que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais também estabeleceu que o Conselho Superior como um órgão superior dedicado à administração destas organizações, deixando a cargo de seu estatuto a estruturação, as competências e as normas de funcionamento (BRASIL, 2008).

O artigo tem como objetivo analisar o desenho institucional do Conselho Superior – CONSU do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais e as temáticas debatidas nos seus processos deliberativos de modo a verificar se seu processo decisório é capaz de promover uma gestão participativa. Neste contexto é importante descrever e examinar o arranjo decisório do IF Sudeste MG, reconhecendo suas partes, seus elementos, seus atores e as matérias discutidas.

A gestão participativa busca colocar o poder de decisão, no âmbito da escola, nas mãos da comunidade escolar. Os processos formativos via ensino regular devem ocorrer com a maior participação possível da coletividade local e menor intervenção estatal. O fortalecimento da participação popular no ambiente de ensino é condição básica para a solução de uma série de disfunções que marcam as sociedades contemporâneas.

A seguir é apresentado o referencial teórico, destacando a contribuição de autores que subsidiarão o trabalho a ser desenvolvido. Mais adiante apresentar-se-á o percurso metodológico adotado. Em seguida, será revelada a análise do levantamento de dados e por fim as considerações finais.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Para a melhor compreensão do objeto de estudo da presente investigação, assim como da importância dessa temática de pesquisa, buscaremos trabalhar com os conceitos relativos as teorias da democracia. Logo em seguida, trataremos de gestão e participação social. Por fim, será discutida a importância das instituições participativas enquanto espaço de representação, controle social e promoção de políticas públicas.

1.1 Teorias da democracia

Por muito tempo os indivíduos buscam sistemas políticos que melhor possam conter e mediar a competição por recursos e poder que se tornou cada vez mais um fator de existência social. Neste contexto, a democracia tornou-se amplamente aceita como o veículo mais apropriado para desempenhar tal papel. Para Oliveira (2009), a democracia possui mais virtudes se comparados a outros regimes e sua evolução histórica permitiu maior participação dos cidadãos nos processos tanto quantitativamente como qualitativamente.

De acordo com Dahl (2001), a história descreve que foi na Grécia antiga e na Roma republicana (no século VI a.C.) onde apareceram registros de regime de governo que garantia a participação popular de um grande número de cidadãos durante séculos.

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 (2003), “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 Atena”.

Dentre as cidades gregas as práticas de participação popular de Atenas tornou-se a mais conhecida na época, correspondendo à de uma comunidade política em que o povo governa.

Mais ou menos no mesmo período em que a participação popular foi adotada na Grécia, ela também surgiu em Roma sob a forma de república, onde em latim *res* e *publicus* poderiam ser interpretados 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, conforme Goyard-fabre (2003). Com relação a Roma, a participação política se resumiam aos "patrícios e aos aristocratas" (DAHL, 2001).

Por motivos e razões das mais variadas entre as quais podemos destacar as de ordem demográfica e geográfica, além da diversidade de temas e complexidade da sociedade, a democracia como conhecida na Grécia evoluiu para se transformar no modelo que conhecemos de democracia representativa.

Para Oliveira (2009), a trajetória evolutiva da democracia inicia com a vertente liberal com a abertura dos direitos políticos a novas camadas sociais ampliando o acesso popular, o que aumentou a necessidade de representação. De acordo com o autor, o pensamento democrático abarcou também as vertentes representativa, participativa e deliberativa. Esta última é decorrente do aprimoramento da forma participativa pela importância dada ao processo argumentativo público nos processos deliberativos.

A democracia representativa nasce a partir do alargamento dos direitos políticos para vários grupos sociais, promovido pelo Estado liberal, onde surgiram diferentes centros de poder e poderes intermediários, desempenhando uma função de mediação política, com a capacidade para assegurar espaços de autonomia. Com o avanço do pensamento democrático visto como a concretização do bem comum mediante a exaltação da vontade da maioria, a atenção não é mais dirigida para o

Estado e sim para a sociedade, necessitando neste caso aperfeiçoar a representação social.

Segundo Avritzer (2000), por quase 200 anos a posição hegemônica dentro da democracia representativa se baseava exclusivamente num processo de formação de vontade geral baseado na decisão da maioria de uma elite política. Havia um pressuposto de que as preferências dos cidadãos fossem fixas e enfatizando a agregação das preferências dos indivíduos por meio de eleições regulares.

A partir do final da década de 1960 surgiram movimentos sociais que desencadearam a primeira conversa sobre um novo modelo democrático que permitisse uma maior participação nos processos de tomada de decisão. Este processo abriu a possibilidade da evolução de uma democracia representativa para uma democracia participativa.

De acordo com Pateman (1992), a falta de oportunidade de participação efetiva do indivíduo nas decisões que impactam na sua vida cotidiana era a causa da apatia política experimentada pela democracia representativa. Sustenta a teoria de Pateman de que a participação política possui um caráter educativo e pedagógico, permitindo o desenvolvimento de qualidades morais e cognitivas, promovendo a conscientização do cidadão e tornando-o capaz de romper com a submissão e as injustiças sociais.

Para Avritzer (2000), a partir dos anos 1970 a perspectiva decisória formada até então dentro da teoria democrática foi perdendo força para uma nova concepção argumentativa. Certamente, John Rawls e Jurgen Habermas contribuíram decisivamente com este processo onde as trocas de opiniões sejam tão importantes quanto a vontade da maioria, que na visão de Rawls por vezes não se garante que esteja sempre correta e pratique ações justas.

Habermas, ao propor a ação comunicativa, dedicou-se a criar um espaço de interação em que os envolvidos em uma deliberação busque o consenso através de debates em torno de uma solução que privilegie a todos da maneira mais igualitária possível. Habermas tem a chance de demonstrar dois pontos diretamente

relacionados com ação comunicativa, em que nem sempre foram percebidos “a sua capacidade de dar conta da dimensão institucional e a sua impregnação pluralista” (HABERMAS, 1995).

Neste contexto, surge a democracia deliberativa que enfatiza os processos comunicativos de opinião e formação de vontade que precedem o voto. A democracia deliberativa privilegia o uso público da razão durante o processo de tomada de decisão pública e a participação bem informada. Na teoria política contemporânea, a democracia deliberativa está em contraste com a democracia agregativa. Embora ambos os modelos de teoria política compartilhem suposições sobre a estruturação de instituições democráticas, eles destacam diferentes processos de tomada de decisão.

No Brasil, apesar de a Constituição Federal de 1988 prever a participação direta da população em alguns processos decisivos utilizando de três instrumentos (o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei), a democracia representativa ainda é a principal forma de participação da sociedade.

A participação integra o dia a dia da população porque nos organizamos sob a égide das relações sociais. Segundo Tenório e Rozenberg (1997), por vontade própria ou não somos levados a participar de grupos ou atividades para buscar objetivos que seriam de difícil consecução, ou mesmo inatingíveis, se procurássemos alcançá-los individualmente.

Conforme Gomes (2003), a deliberação nas instâncias públicas favorece aos atores se comportarem como iguais, de maneira que, em vez da supremacia das assimetrias de informação, de poder ou de recursos diversos, prevaleceria o compartilhamento do melhor argumento. No entanto, deve-se também levar em consideração outros fatores relevantes, tais como o tamanho do colegiado das instâncias públicas, a abertura das sessões à participação pública e o grau de diversidade das preferências dos membros.

O desenho institucional também modela o funcionamento desses conselhos. Assim, de acordo com Fung e Wright (2003), pode haver maior ou menor democratização em relação aos processos decisórios, especialmente no que se

refere às regras e procedimentos que condicionam a atuação dos agentes no interior da instituição.

1.2 Gestão e participação social

Segundo Medeiros (2006), a burocracia manifestou-se como um modelo de administração que serviria de antídoto ao tipo patrimonialismo que vigorava nos regimes absolutistas onde o patrimônio público e o privado eram confundidos, constituindo espaços para o aparecimento do clientelismo, nepotismo, empreguismo, dentre outros.

De acordo com Abrucio (2005), ao longo do século XX surgiram discussões sobre a ineficiência e lentidão das instituições que mantinham o sistema burocrático tradicional. A crise mundial iniciada na década de 1970 e acentuada na década de 1980, aliada à crise fiscal dos Estados, em especial da Grã-Bretanha e Estados Unidos, que não conseguia sustentar *Welfare State* e muito menos garantir o funcionamento dos serviços estatais, resultou numa situação de ingovernabilidade. Finalmente a globalização, a inovação tecnológica e aumento de poder das multinacionais agravaram a situação de declínio dos Estados nacionais que não eram capazes de impor políticas macroeconômicas.

O enfraquecimento dos Estados abriu espaço para o movimento reformista que buscava maior eficiência e reatividade. Para Carvalho et al (2015), a reforma inicialmente desburocratizou os processos mais simples. Ela também visava a diminuição da intervenção do Estado aumentando as privatizações e a desregulamentação, procurando alcançar a eficiência através do binômio custo-benefício, sendo caracterizado como um movimento gerencialista em razão de ser baseado no setor privado.

Diante da necessidade de o Estado ser mais ágil e flexível para atender a velocidade das mudanças externas em razão da crise de governabilidade e da globalização, propunha-se “a construção de uma nova burocracia” (ABRUCIO, 2005).

Sobre a nova gestão pública, Carvalho *et al.* (2015), argumenta:

o discurso da NGP se concentra na busca pela eficiência das funções públicas, melhorando a responsividade. O novo modelo cunhado na percepção de crise do Estado do Bem-Estar Social e da burocracia imbrica-se com o gerencialismo que nos anos de 1980 se corporifica nos governos neoliberais, especialmente de Thatcher e Reagan, no Reino Unido e nos Estados Unidos, respectivamente, e conflui, adiante, a partir da visão da Teoria da Escolha Pública, cujo foco crítico está pautado na ideia de que as decisões tomadas pelos burocratas são movidas por interesses da própria burocracia (CARVALHO *et al.*, 2015).

Neste contexto, a gestão social surge como um contraponto ao modelo de administração pública tradicional baseado no paradigma burocrático em vigência a partir do XVIII, que foi reconfigurado na década de 1980 e intitulado como nova gestão pública.

A origem do termo de gestão social pode ser constatada na perspectiva teórico-crítica da Escola de Frankfurt, que surgiu na década de 30. No Brasil a terminologia gestão social foi apresentada através dos textos de Tenório (1998), que desde 1990 está à frente do “Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV)” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Tenório (1998) apresenta as definições de gestão estratégica e gestão social. A primeira estabelecida na combinação de competência técnica e atribuição hierárquica privilegiando a hegemonia do poder técnico em detrimento do exercício da cidadania na deliberação sobre assuntos coletivos. Já gestão social contrapõe-se à gestão estratégica “na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburacrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 1998).

Para melhor definir o conceito de gestão social, Tenório (1998) relaciona com o conceito de cidadania deliberativa, abrigado no estudo *Três Modelos Normativos da Democracia*, de Habermas.

Segundo Habermas (1995), o cidadão liberal é conceituado em função dos direitos subjetivos que eles têm diante do Estado e dos demais cidadãos em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis, enquanto que o cidadão republicano é aquele que tem na participação uma prática “cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: atores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais” (HABERMAS, 1995, p. 41). Uma outra concepção de cidadão proposto pelo autor é o do modelo de deliberação, que se baseia nas condições de comunicação.

Esta é a concepção defendida por Tenório (1998) para defender a existência de uma ação gerencial voltada para o entendimento, de um consenso alcançado por meio da argumentação, da gestão social propriamente dita.

Tenório (2005) sobre a gestão social preleciona:

à ênfase que se faz primordial quando se deseja dizer que a *gestão social* deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico no qual todos têm direito à fala. E este processo deve ocorrer em um espaço social, na *esfera pública*. *Esfera* onde se articulam diferentes atores da *sociedade civil*, que ora em interação com o *Estado*, ora em interação com o *mercado*, ora os três interagindo conjuntamente, vocalizam as suas pretensões com o propósito de planejar, executar e avaliar políticas públicas ou decisões que compartilhem recursos em prol do bem comum. Assim, entendemos *gestão social* como o *processo gerencial deliberativo* que procura atender às necessidades de uma dada sociedade região, território ou sistema social específico (TENÓRIO, 2005).

Logo, o conceito de gestão social defendido por Tenório (1998) é o de uma ação política deliberativa na qual a participação do indivíduo ocorre dentro de um processo democrático, decidindo seu destino em uma lógica que não seja a de mercado, mas a de democracia social, ou seja, igualdade política e decisória.

A introdução da participação popular na gestão pública brasileira atingiu seu ápice em meados da década de 1980, momento da Constituinte, quando diferentes forças políticas defendiam suas propostas, cada qual fundamentada na visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil. A concepção que começou a se tornar predominante foi a implementação de um projeto político que

procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos que possibilitassem maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas (PAULA, 2005).

Nos governos surgiram inúmeras iniciativas com propostas inovadoras de gestão pública que abrigavam diferentes experiências de participação social, tais como conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação. Essas iniciativas de participação proporcionam à população gozar de parcela da tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e controle das políticas; porque permitem a inclusão de setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público; e pelo espaço público transparente (PAULA, 2005).

Essas iniciativas buscam contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade, combinando ação e estrutura, política e técnica, invertendo as restrições históricas impostas pela lógica de funcionamento da máquina estatal e a tendência à cultura política autoritária e patrimonial.

1.3 As instituições participativas

As últimas décadas foram marcadas pelo processo de redemocratização do país, em que os brasileiros estiveram empenhados na busca de construir um modelo de gestão capaz de atender as necessidades da população (PAULA, 2005).

Para Borba (2011), a democracia brasileira deparou-se com o surgimento de significativas inovações institucionais como o orçamento participativo que teve como marco a experiência de Porto Alegre e de outro lado, garantidos pela Constituição Federal de 1988 e regulados pelo regramento infraconstitucional, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as Conferências e ultimamente os Plano Diretores Participativos.

O conceito de instituições participativas foi lançado por Avritzer (2008) em contraposição ao conceito de instituição política, que, na maior parte dos casos, não tratava das práticas participativas, mas tão somente das instituições resultantes do processo de autorização de representação. Assim, o autor entende por instituições participativas todas as formas de deliberação sobre políticas que incluem a participação de cidadãos e associações da sociedade civil.

Segundo Meyer e Rowan (1991), as instituições são um conjunto de regras e normas que estruturam a ação política e social. São ainda um sistema de governança, mas representam também construções racionalmente estabelecidas por indivíduos na busca de promover ou proteger seus interesses. De acordo com Souza (2006), as instituições são consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à condição humana.

A necessidade de se institucionalizar a participação suscita a importância de se discutir a conveniência deste ou daquele desenho institucional em favorecer o alcance dos objetivos a que o movimento participativo se propõe (GOMES, 2003).

Para Oliveira (2009) o desenho institucional dos conselhos favorece a efetividade e o equilíbrio da relação entre sociedade e Estado. Atualmente suas atribuições consultiva e decisória perpassam por diferentes políticas, infraestruturas e fundos públicos. A configuração dos conselhos decorre de princípios, requisitos e atribuições impostos por lei que posteriormente são regulamentados internamente pela instituição.

A institucionalização no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia parte, inicialmente, da própria legislação de sua criação, que estabelece os segmentos que irão compor os conselhos superiores prevendo a necessidade de elaboração pela organização de estatuto a regulamentação sobre a estrutura, competências e normas de funcionamento, dentre outros.

Essas normas institucionais devem ser exploradas para verificar se as atribuições e o formato dos conselhos superiores são favoráveis ao exercício do controle social-democrático.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa é de natureza qualitativa. O trabalho é enquadrado como estudo de caso porque visa a análise detalhada de um objeto específico - o arranjo decisório do IF Sudeste MG (YIN, 2001).

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.

A técnica utilizada para o levantamento dos dados foi a investigação documental 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, regimento geral e regimento interno do CONSU e atas de reuniões.

Foram colhidas e analisadas 51 atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CONSU realizadas entre o período de 19 de abril de 2010 até setembro de 2017.

Seguindo os ensinamentos de Bardin (2008), o trabalho utilizou-se da análise de conteúdo para o exame das informações levantadas.

3 ANÁLISE

O Conselho Superior do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais foi criado em cumprimento a Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que estabeleceu o órgão como de caráter consultivo e deliberativo pertencente à administração máxima da instituição, 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, de modo que se assegure a representação paritária dos segmentos que constituem a comunidade acadêmica,

sendo que sua estruturação, competências e normas de funcionamento serão dispostas em estatuto. (BRASIL, 2008).

Esta previsão legal de participação social é decorrente dos avanços sociais dispostos na Carta Maior de 1988 no que se refere à gestão democrática, representando uma conquista para a educação estando expressamente disposta como princípio na Constituição Federal, no inciso VI do artigo 206 (BRASIL, 1988).

A lei, ao expressar claramente que o órgão superior detém a capacidade, em instância máxima, de promover consulta e deliberações, garantiu a partilha do poder com a sociedade. Isto porque a deliberação promovida com a participação popular (que também inclui a normatização em menor escala) é manifestação típica do poder do Estado, representando um progresso no sentido de prestigiar a integração da comunidade local.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais, de acordo com seu estatuto, possui como objetivos ministrar educação profissional técnica de nível médio, ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, realizar pesquisas aplicadas, desenvolver atividades de extensão, estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, ministrar em nível de educação superior cursos superiores de tecnologia, cursos de licenciatura, cursos de graduação em Engenharia e demais áreas, cursos de pós-graduação lato sensu, cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado. (IFSUDESTEMG, 2012).

Para alcançar os objetivos acima propostos, o Conselho Superior do IF Sudeste MG foi concebido com atribuições que, analisadas com maior precisão, são capazes de inferir a respeito das expectativas e previsões aguardadas para o seu funcionamento e para a realização de suas ações.

Nesse contexto, o Regimento Interno do Conselho Superior do IF Sudeste MG estabelece como atribuições: a) aprovar as diretrizes para atuação do Instituto e zelar pela execução de sua política educacional; b) deflagrar, aprovar as normas e coordenar o processo de consulta à comunidade escolar para escolha do Reitor do Instituto Federal e dos Diretores-Gerais dos Campi; c) aprovar os planos de

desenvolvimento institucional e de ação, e apreciar proposta orçamentária anual; d) aprovar o projeto político-pedagógico, a organização didática, regulamentos internos e normas disciplinares; e) aprovar normas relativas à acreditação e à certificação de competências profissionais, nos termos da legislação vigente; f) autorizar o Reitor a conferir títulos de mérito acadêmico; g) apreciar as contas do exercício financeiro e o relatório de gestão anual, emitindo parecer conclusivo sobre a propriedade e regularidade dos registros; h) deliberar sobre taxas, emolumentos e contribuições por prestação de serviços em geral a serem cobrados pelo Instituto Federal; i) autorizar a criação, desativação temporária e extinção de cursos no âmbito do Instituto Federal; j) aprovar a estrutura administrativa e o regimento geral do Instituto Federal, observados os parâmetros definidos pelo Governo Federal e legislação específica; k) deliberar sobre questões submetidas a sua apreciação; l) elaborar e aprovar o seu próprio regimento (IFSUDESTEMG, 2011).

Quadro 1 – Atribuições do CONSU – IF Sudeste MG

Atribuições	12
a) Deliberativa	Letras b, f, h, i (04).
b) Consultiva	Letra g (01).
c) Normativa	Letras a, c, d, e, j, l (06)
d) Gerais	Letra k (01)

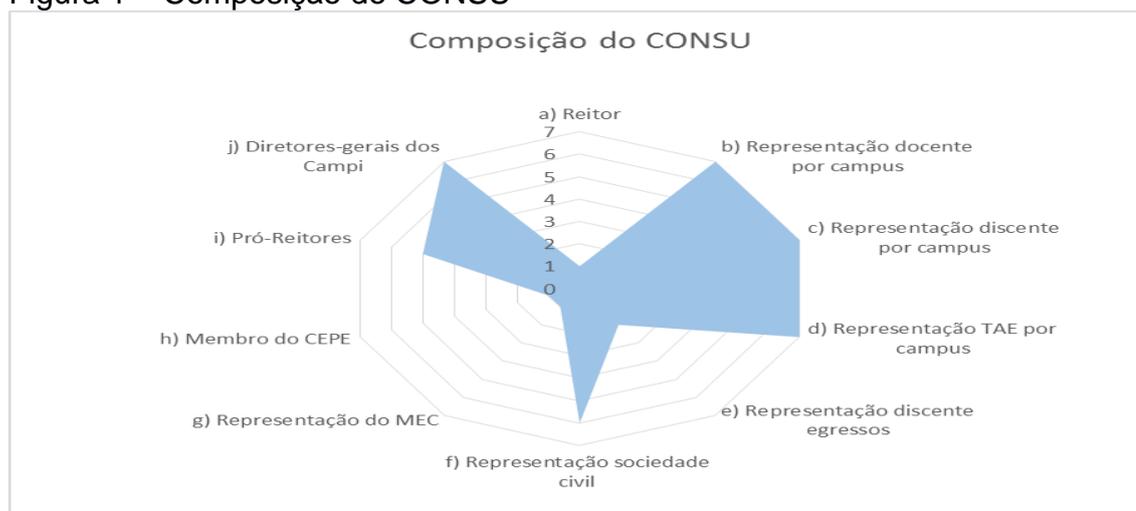
Fonte: Produzido pelo autor a partir de IFSUDESTEMG (2011;2012)

Diante das atribuições citadas anteriormente percebemos que o Conselho Superior conta com competências suficientes do ponto de vista formal que permitem que a instituição consiga programar, implementar e executar com a participação da sociedade as políticas públicas no intuito de alcançar os objetivos propostos inicialmente.

De acordo com o Estatuto do IF Sudeste MG (IFSUDESTEMG, 2012) o conselho é composto por: a) 01 Reitor; b) 07 Representantes docentes por campus; c) 07 Representantes discentes por campus; d) 07 Representantes técnico-administrativos em educação por campus; e) 02 Representantes discentes egressos; f) 06 Representantes da sociedade civil; g) 01 Representante do MEC; h) 01

Membro do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão; i) 05 Pró-Reitores e j) 07 Diretores-gerais dos Campi.

Figura 1 – Composição do CONSU



Fonte: Produzido pelo a partir IFSUDESTEMG (2012)

De acordo com o estatuto, excetuando-se os membros natos dispostos nas letras a, h e i, os demais membros possui mandato de 02 anos permitida uma recondução.

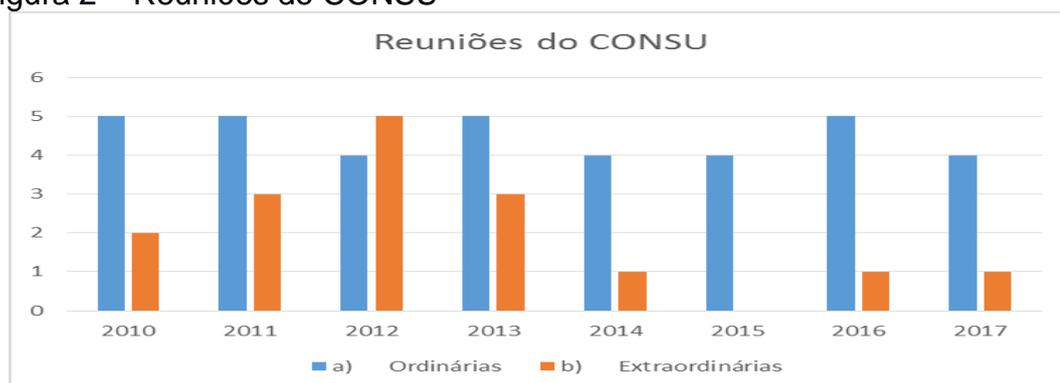
Observamos que a atual composição do Conselho Superior concentra muitos profissionais da carreira docente. Isto ocorre porque o conselho, além de contar com sete professores de cada *campus* possui, ainda, pertencente a carreira docente o Reitor, os sete Diretores-gerais e sete Pró-reitores, totalizando 19 membros, o que representa mais de 43% de representação. Se de um lado a carreira está mais perto da atividade-fim, por outro, em princípio, neste momento da análise de dados, a composição poderia ser mais heterogênea, ou que, pelo menos, o regulamento limitasse a participação máxima por segmento. Pois, de acordo com artigo 15 do Regimento Interno do Conselho Superior, “o *quorum* mínimo para a abertura da reunião é de maioria absoluta dos Conselheiros (50%+1), estabelecido como *quorum* regimental” (IFSUDESTEMG, 2011). Neste contexto, o segmento docente necessitaria apenas mais quatro membros de outros segmentos para abertura da assembleia e realizar deliberações.

Outra questão que merece reflexão está relacionada aos representantes da sociedade civil, que de acordo com o estatuto do órgão resumem-se aos membros indicados por entidades patronais (dois membros), por entidades dos trabalhadores (dois membros) e representantes do setor público designados pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (dois membros). A restrição imposta à escolha dos representantes da sociedade civil impede que outros importantes segmentos sociais, como, por exemplo, associação de pais, tomam parte das discussões e decisões proferidas pela instituição.

Quanto aos detalhes de organização e funcionamento do CONSU, estes ficam a cargo do seu regimento interno, que preceitua que as reuniões ordinárias ocorrerão bimestralmente e de maneira extraordinária quando convocadas por seu Presidente ou por solicitação escrita de 2/3 (dois terços) de seus membros (IFSUDESTEMG, 2011).

Levantou-se a regularidade e o número de assembleias tanto ordinárias como extraordinárias do CONSU realizadas entre os anos de 2010 a setembro de 2017. A figura 2 demonstra a quantidade de reuniões realizadas no período anteriormente mencionado.

Figura 2 – Reuniões do CONSU



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das atas de reuniões do CONSU.

Levando em consideração a previsão regimental que preleciona que as reuniões do CONSU ocorrerão ordinariamente a cada bimestre e considerando os 30 dias em janeiro e 15 dias em julho de recesso escolar, entendemos que a média

de 4,62 reuniões ordinárias (37 assembleias dividido por oito anos) não estaria distante da disposição legal.

Além do mais, com exceção dos anos de 2012, 2014 e 2015, que tiveram apenas quatro reuniões, os demais anos estão praticamente dentro do esperado, sem contar as reuniões extraordinárias realizadas no período.

Diante da previsão regimental e do número de reuniões realizadas, notamos que o CONSU, com a exceção dos anos apontados acima, cumpriu as expectativas em relação aos encontros regulares. No entanto, uma média um pouco maior de encontros, chegando a cinco assembleias, seria uma boa média, levando em consideração a lógica de que quanto maior for o número de encontro maior é a possibilidade de contribuição da sociedade nos processos decisórios.

Quanto à verificação das pautas, o objetivo é analisar se há correlação entre as questões levadas a assembleias e as atribuições previstas para o órgão, ou seja, se realmente foram debatidos assuntos referentes às prerrogativas de deliberar, normatizar e consultar previstas no regimento interno do órgão.

Essa categorização tem alicerce no estatuto do IF Sudeste MG e no regimento interno do CONSU servindo de base para verificarmos a efetividade do conselho e seu regular funcionamento. A partir da identificação destas questões nas pautas de reuniões poderemos considerar que o CONSU goza, em princípio, de certo grau de efetividade.

Por atribuições normativas, entendemos todas as questões destinadas à regulamentação de algum órgão, atividade, carreira, processos seletivos, eleições etc. Ainda que estas questões tenham também características deliberativas em maior ou menor grau, todas convergem para o regular funcionamento da instituição através de normatização de seus processos. Dessa maneira, quando estas demandas são apresentadas podem ser modificadas, mas nunca totalmente recusadas sob pena de interferir no desempenho da instituição ou de desobedecer algum imperativo legal.

Com relação às atribuições puramente deliberativas, estas buscam aferir um resultado final, podendo ser até completamente recusadas sem interferir no

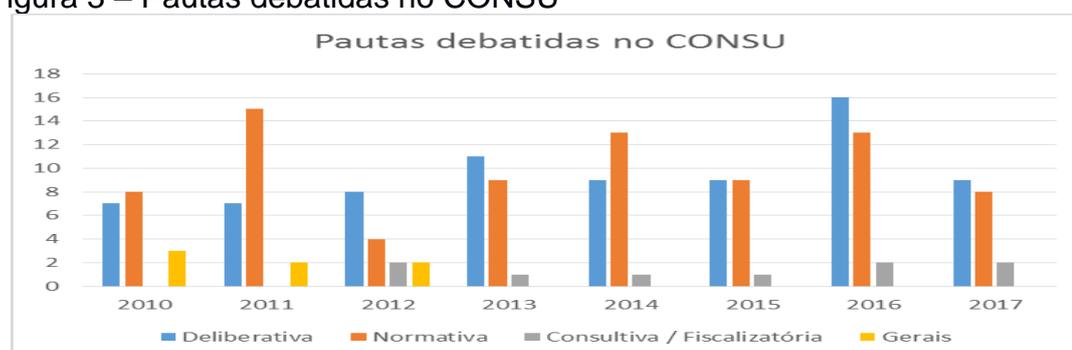
andamento normal da instituição. Podemos citar como exemplo os debates sobre a aprovação de novos cursos, firmamento de convênios ou, ainda, de autorizações diversas.

Já com relação às questões consultivas no presente estudo se juntou a função fiscalizadora, em especial, quando da atribuição do CONSU em apreciar e opinar sobre o relatório de gestão da instituição.

Por fim, entendemos que as questões gerais são aquelas que, embora sejam postas em discussão, não têm relação com a atividade-fim da instituição como verificamos no caso de moção de apoio.

O quadro a seguir demonstra as pautas 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. Outra questão relevante é que os informes realizados pelo Reitor e a aprovação de atas de reuniões anteriores, embora constasse na ordem do dia, não foram considerados nas nossas anotações. O primeiro porque não está relacionado a uma deliberação propriedade dita não passando de um ato de publicitação ou contextualização dos temas que serão tratados. Em relação ao segundo trata-se de uma formalidade para verificação de erro material ou factual, sendo que as discussões e deliberações já foram realizadas. Por fim, informamos que a posse de novos membros foram consideradas como ordem do dia quando a reunião teve este tema como pauta única.

Figura 3 – Pautas debatidas no CONSU



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das atas de reuniões do CONSU.

A figura 3 representa cada uma das 51 atas, agrupadas por ano. As questões tratadas nas reuniões foram categorizadas de acordo com as atribuições do órgão dispostas em regimento.

Neste contexto, percebemos que o CONSU exerceu as funções para as quais foi concebido no período investigado com funcionamento regular e efetivo em razão das frequentes reuniões e pelas discussões dentro das temáticas propostas.

Ainda de acordo com a figura 3 foram apuradas questões normativas, deliberativas consultivas e gerais. Depreende destes dados que o CONSU está mais inclinado para práticas normativas. Estas características parecem depender muito da prematuridade da instituição, o que leva a se preocupar em regulamentar o seu funcionamento através de seus vários órgãos (exemplo: regimento interno do CONSU), normatizar suas atividades e qualificar seus servidores (exemplo: regulamento de qualificação em serviço) e avaliar o regramento de cursos (exemplo: projeto pedagógico de curso), dentre outros.

A segunda categoria mais recorrente foi a deliberativa, em que o CONSU após os debates toma posicionamento sobre as mais diversas questões que lhe são apresentadas relacionadas com as políticas públicas de educação.

A terceira categoria mais presente foi a consultiva e fiscalizatória, que se resume basicamente na análise do relatório de gestão no ano anterior, bem como na prestação de contas dos trabalhos de ouvidoria.

Por fim, a categoria de questões gerais foi a menos recorrente, sendo enquadradas nessas temáticas questões como, por exemplo, a de moção de apoio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, nossos objetivos se resumiam a analisar o desenho institucional do Conselho Superior do IF Sudeste MG e as matérias debatidas nos seus processos deliberativos. Assim, o trabalho buscou compreender o desenho institucional do CONSU e as temáticas discutidas, realizando um esforço

investigativo e analítico de entender os ganhos e desafios no espaço deliberativo e participativo do órgão a partir de dados indiretos levantados sobre o colegiado.

Os dados levantados foram a lei de criação dos Institutos Federais, o estatuto do IF Sudeste MG, o regimento interno do CONSU e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias. A partir da leitura desses documentos, verificamos que o CONSU é um conselho temático, em modelo de partilha de poder, em funcionamento e que trata exclusivamente da educação técnica e tecnológica, razão pela qual podemos afirmar que é um conselho efetivo, pois se volta para sua área temática.

O desenho institucional do CONSU do IF Sudeste MG permite que ele normatize e delibere sobre questões educacionais com uma boa estrutura para as demais demandas, inclusive de natureza interna. A participação poderia ser mais diversificada e menos restrita, abrangendo outros segmentos da sociedade civil como por exemplo, associações de pais. Outro ponto que merece destaque é a quantidade de membros da classe docente, que pode levar a um desequilíbrio nas decisões do conselho. Com relação à análise de conteúdo das 51 atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do CONSU (compreendidas entre os anos de 2010 e 2017), percebemos diversos aspectos quanto aos tipos de decisão e discussão trazidas pelo plenário do órgão.

Quanto ao conteúdo notamos que a função normativa foi a que mais se destacou justamente pela jovialidade da instituição que necessita regulamentar o funcionamento de suas atividades em geral.

Além disto, um dos aspectos mais importantes no contexto de partilha de poder foi a decisão disposta na ata de 3 de setembro de 2015, que alterou o artigo 26 do regimento interno do Conselho Superior, possibilitando a gravação e transmissão das reuniões do CONSU que anteriormente tinha o caráter reservado. Sem dúvida alguma as transmissões das reuniões via internet é uma evolução que pode ampliar a participação social, com enriquecimento do debate 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 regularidade de seus processos e ao mesmo atua

didaticamente na promoção da partilha do conhecimento reduzindo a assimetria de informações. A democracia que decorre via participação social será efetiva quando mais for ao encontro da população.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Bresser; SPINK, P.(orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora da FGV, 6. Ed. Rio de Janeiro, 2005. p. 173-200.

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

AVRITZER, L. Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n. 1, 2008. p. 43-64.

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

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

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 23/10/2018.

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/111892.htm. Acessado em 23/10/2018.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. **Gestão Social:** reflexões teóricas e conceituais. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CARVALHO, C. C. C.; SILVA, C. C. B.; GARCIA, A. A. P.; DUQUE, F. P. (2015). **Juntos Faremos:** Deliberação como Alternativa de Gestão na Administração Pública. Administração Pública e Gestão Social, 7(2), 63-71.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia.** Brasília: UnB, 2001. 230p.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Eds.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance.** London: Verso, 2003.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições.** 2003. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

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.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia.** Lua Nova, São Paulo, v. 36, p. 40-53, 1995

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Regimento Interno do Conselho Superior do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais, 2011.** Disponível em: https://www.ifsudestemg.edu.br/sites/default/files/Regimento%20Interno%20CONSUL_0.pdf Acessado em 23/10/2018.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais, 2012.** Disponível em: <https://www.ifsudestemg.edu.br/sites/default/files/ESTATUTO%20MAIO%202012.PDF> Acessado em 23/10/2018.

MEDEIROS, P. H. R.(2006). **Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático:** reflexões sobre a burocracia estatal. *Organizações & Sociedade*, 13(37), 143-160.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. (1991). **Institutionalized organizations:** Formal structure as myth and ceremony. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 41-62). Chicago: University of Chicago Press.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** São Paulo: Paz e Terra, 1992

PAULA, A.P.P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n.1, p. 36-49, 2005.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez., p. 20-45, 2006.

TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: uma perspectiva conceitual.** *RAP*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, F. G. **(Re) Visitando o Conceito de Gestão Social.** Editora Unijuí, ano 3, n.5, p.101- 124, jan/jun. 2005.

TENÓRIO, F.G.; ROZENBERG, J. E. **Gestão pública e cidadania:** metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: EBAP/ FGV, v.31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.

OLIVEIRA, V. C. S. **Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras – MG.** Tese. Universidade Federal de Lavras. Ano: 2009.



YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Recebido em 18/01/2019

Publicado em 31/10/2019