

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO**

**ANA CRISTINA CONSALTER AMÔR**

**QUANDO AS EMOÇÕES ATRAVESSAM AS JUSTIFICAÇÕES  
RECÍPROCAS:  
A INFLUÊNCIA DOS AFETOS NO PROCESSO DELIBERATIVO DAS  
DISCUSSÕES DO CACS-FUNDEB**

**BAURU SP**

**2023**

**ANA CRISTINA CONSALTER AMÔR**

**QUANDO AS EMOÇÕES ATRAVESSAM AS JUSTIFICAÇÕES**

**RECÍPROCAS:**

**A INFLUÊNCIA DOS AFETOS NO PROCESSO DELIBERATIVO DAS  
DISCUSSÕES DO CACS-FUNDEB**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do título de Doutora em Comunicação, sob a orientação da Profa. Dra. Caroline Kraus Luvizotto.

**BAURU SP**

**2023**

Consalter Amôr, Ana Cristina

QUANDO AS EMOÇÕES ATRAVESSAM AS JUSTIFICAÇÕES RECÍPROCAS: A INFLUÊNCIA DOS AFETOS NO PROCESSO DELIBERATIVO DAS DISCUSSÕES DO CACS-FUNDEB. Ana Cristina Consalter Amôr, 2023. 223f.

Orientador(a): Dra. Caroline Kraus Luvizotto

Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru, 2023.

1. Deliberação. 2. Emoções. 3. CACs- Fundeb. I. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design. II. Quando as emoções atravessam as justificações recíprocas: a influência dos afetos no processo deliberativo das discussões do Cacs-Fundeb.

## Impacto Social

Ao confirmar que o processo deliberativo dos conselhos municipais está atravessado por afetos na formação de preferências, de pontos de vista e na sustentação do debate, demonstramos para a sociedade e para a comunidade acadêmica que os indivíduos precisam significar suas ações e suas decisões, bem como sua participação em qualquer instância deliberativa. Eles precisam dar sentido à sua participação. Assim, considerar o poder emocional das pessoas e toda a sua complexidade, contribui para melhor compreensão da deliberação num país onde a participação foi e continua sendo tolhida, e contribui para maior participação dos indivíduos, cuja atividade cultural é profundamente alicerçada por sentimentos que contribuem para a sua evolução.

## **Social Impact**

By confirming that the deliberative process of the municipal councils is crossed by affections in the formation of preferences, points of view and in the support of the debate, we demonstrate to society and to the academic community that individuals need to give meaning to their actions and decisions, as well as their participation in any decision-making body. They need to make sense of their participation. Thus, considering people's emotional power and all its complexity, contributes to a better understanding of deliberation in a country where participation has been and continues to be hampered, and contributes to greater participation by individuals, whose cultural activity is deeply rooted in feelings that contribute to its evolution.

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DA TESE DE DOUTORADO DE ANA CRISTINA CONSALTER AMÔR, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN - CÂMPUS DE BAURU.**

Aos 30 dias do mês de março do ano de 2023, às 14:00 horas, no(a) via sistemas de videoconferência e outras ferramentas para comunicação a distância, realizou-se a defesa de TESE DE DOUTORADO de ANA CRISTINA CONSALTER AMÔR, intitulada **Quando as emoções atravessam as justificações recíprocas: a influência dos afetos no processo deliberativo das discussões do CACS-FUNDEB**. A Comissão Examinadora foi constituída pelos seguintes membros: Professora Doutora CAROLINE KRAUS LUVIZOTTO (Orientador(a) - Participação Presencial) do(a) Departamento de Ciências Humanas / Unesp, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru, Professor Associado DANILO ROTHBERG (Participação Presencial) do(a) Departamento de Ciências Humanas / Faculdade de Arquitetura Artes e Comunicação de Bauru, Professor Associado CARLO JOSÉ NAPOLITANO (Participação Presencial) do(a) Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design / Universidade Estadual Paulista, Professora Doutora ÂNGELA CRISTINA SALGUEIRO MARQUES (Participação Virtual) do(a) Departamento de Comunicação Social / Universidade Federal de Minas Gerais, Professor Doutor LUIZ ALBERTO DE FARIAS (Participação Virtual) do(a) Departamento de Comunicação / Universidade de São Paulo. Após a exposição pela doutoranda e arguição pelos membros da Comissão Examinadora que participaram do ato, de forma presencial e/ou virtual, a discente recebeu o conceito final: APROVADA. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelo(a) Presidente(a) da Comissão Examinadora.

  
Professora Doutora CAROLINE KRAUS LUVIZOTTO

*Aos meus pais, Antônio e Rozângela, à minha filha, Ana Luíza, à minha vó Lúcia e aos  
estudantes da educação básica de Cabrália Paulista.*

## AGRADECIMENTOS

Em cada trabalho ou estudo de grande intensidade, nos debruçamos a identificar e contemplar aqui, na seção de agradecimentos, aqueles que de alguma maneira fizeram parte, contribuíram ou atravessaram a nossa vida nesta fase tão densa e marcante.

Acredito que este momento também seja o de lembrar a trajetória, o processo, os percalços, as dificuldades, as conquistas e todos os envolvidos nesta trama ao longo de quatro anos e meio. Então percebo o quanto singular e peculiar foi este período da minha vida, pois ele contemplou um desafio muito importante para mim, uma experiência profissional incrível que ainda estou vivenciando: a gestão da pasta municipal de uma área que jamais achei que voltaria a ocupar, a da educação básica.

O convite para assumir a gestão da Educação da Rede Municipal de Cabrália Paulista chegou com tantos desafios e tantos problemas que eu achei que não fosse conseguir. O resultado do processo seletivo do doutorado chegou alguns dias depois, deixando o cenário ainda mais desafiador. As dificuldades do setor público, potencializadas pelas características de uma cidade pequena e pobre na concepção econômica e também na cultural, tornaram tudo ainda mais complicado. Seria preciso uma mudança de estrutura, de mentalidade, de vontade, mas a longo prazo e com muito carinho e respeito por cada profissional desta área e por cada criança que passou, que passa e que ainda vai passar pelos espaços escolares da vida. Que experiência incrível e gratificante vivi e estou vivendo aqui. As dificuldades, o desânimo que vem ora ou outra e as frustrações não superam o que ainda pode ser vivido e transformado. Estou grata pela oportunidade!

Com a nova experiência profissional veio a experiência de cursar um doutorado, a insegurança de dar ou não dar conta, de se achar ou não capaz, de refletir e repensar minhas habilidades de pesquisa prática e de tentar conduzir tudo isso numa pandemia, num cenário instável, totalmente atípico e desesperador. Não bastasse o peso dessas três experiências, tivemos que passar por um cenário político mais pesado ainda, de clima polarizado, de constantes ataques à democracia e aos setores que eu sempre admirei e dos quais eu sempre me considerei parte: do jornalismo, da educação e da ciência. Como foi e está sendo difícil! Passamos por rupturas familiares, pela tensão entre amigos, pela perda de entes queridos e por um período eleitoral intenso e desgastante. Eu, que sempre agi para manter a mente e corpo saudáveis, me vi psicologicamente abalada e fisicamente esgotada depois de 15 dias angustiantes com Covid. Ufa, quanta adrenalina, quanta insegurança, quanta tristeza! Definitivamente não foi fácil!

E é por tudo isso que eu me sinto ainda mais grata! Porque foi muito difícil! E definitivamente eu não queria que tivesse sido tão difícil!

Então sou muito grata à minha orientadora Caroline, muito atenciosa, paciente, parceira, amiga e de uma sensibilidade admirável para lidar conosco, seus orientandos. Essa parceria foi fundamental.

Sou eternamente grata à Universidade Pública, em especial à Unesp, que me transformou como ser político, que me emancipou como cidadã, que despertou minha consciência política para a vida e para a realidade. Como é bom acordar e se posicionar! Esse é o meu maior ganho da vida! Sou muito feliz por isso!

Também sou eternamente grata a cada professor que passou pela minha vida, da infância à pós-graduação! Nossa, como vocês são importantes! Vocês nos marcam profundamente!



Agradeço aos amigos da pós, todos eles, pelo companheirismo, pela troca, pela amizade. Quantas dicas e quanta ajuda eu tive de vocês!

Agradeço aos servidores da instituição Unesp, todos eles, desde os funcionários da biblioteca ao Silvio da pós, outro profissional super parceiro.

Agradeço à banca examinadora, pela leitura atenta, pela gentileza e, sobretudo, pelas contribuições.

E finalmente agradeço aos funcionários das Secretarias Municipais dos municípios de Cabrália, Paulista, Marília e Campinas, que foram muito solícitos e atenciosos e aos membros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb desses municípios, que me atenderam e me receberam muito bem.

## RESUMO

A tese parte da hipótese de que o processo deliberativo dos conselhos municipais, espaços de participação política, está atravessado por afetos na formação de preferências e pontos de vista e, por isso, a deliberação, neste caso face a face, não pode ser entendida como um processo puramente racional. O que ocorre nesses conselhos, espaços de comunicação e participação política se apresenta de forma dialógica e pode sofrer influência das emoções e das histórias de vida, o que pode estreitar ou distanciar os laços entre sociedade, cidadãos e governos. Ao tratar manifestações afetivas como expressões potencialmente deliberativas, o trabalho chama a atenção para a relevância de discutir emoções dentro de uma perspectiva deliberacionista. Nesse sentido, pretende-se, de um modo geral, verificar como as pessoas modelam a produção da sua justificação recíproca, o trabalho de elaborar um argumento, apresentá-lo, modificá-lo ou silenciá-lo. A proposta também: a) analisa o processo deliberativo e o papel dos afetos e das biografias pessoais nos Conselhos Municipais de Educação; b) verifica a arquitetura da participação e o processo deliberativo em colegiados formais a partir da perspectiva das histórias de vida, do humor, da mudez e dos afetos, em ambiente controlado, das reuniões ordinárias dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, dos municípios de Cabrália Paulista, Marília e Campinas; c) compreende como os afetos, a mudez, o humor, o sarcasmo, as histórias de vida constituem a performance dos atores e a construção de seus argumentos. Além da revisão bibliográfica, a pesquisa utilizou a observação de três reuniões de cada um dos Conselhos de cada município, e a realização de entrevistas em profundidade com três membros de cada conselho. A proposta utilizou também a metodologia dos Momentos Transformativos da Deliberação (*Deliberative Transformative Moments - DTM*), desenvolvida por Steiner et al (2019), e uma análise qualitativa própria, que parte do critério léxico, definido por uma tipologia dos afetos. Os resultados nos permitem concluir que este espaço controlado de participação política é, de fato, atravessado pelos afetos, mesmo que de maneira tímida, que vez ou outra constituem os argumentos, as expressões verbais e faciais, e colaboram na sustentação do debate, mas não necessariamente estariam vinculados à melhoria e intensidade do mesmo.

## ABSTRACT

The thesis starts from the hypothesis that the deliberative process of the municipal councils, spaces of political participation, is crossed by affections in the formation of preferences and points of view and, therefore, the deliberation, in this case face to face, cannot be understood as a purely rational process. What happens in these councils, spaces for communication and political participation, is presented in a dialogical way and can be influenced by emotions and life stories, which can strengthen or distance the ties between society, citizens and governments. By treating affective manifestations as potentially deliberative expressions, the work draws attention to the relevance of discussing emotions within a deliberationist perspective. In this sense, it is intended, in general, to verify how people model the production of their reciprocal justification, the work of elaborating an argument, presenting it, modifying it or silencing it. The proposal also: a) analyzes the deliberative process and the role of affections and personal biographies in Municipal Education Councils; b) verifies the architecture of participation and the deliberative process in formal collegiate bodies from the perspective of life stories, humor, muteness and affections, in a controlled environment, of the ordinary meetings of the Monitoring and Social Control Councils of Fundeb, of the municipalities of Cabrália Paulista, Marília and Campinas; c) understands how affections, muteness, humor, sarcasm, life stories constitute the actors' performance and the construction of their arguments. In addition to the bibliographic review, the research used the observation of three meetings of each of the Councils of each municipality and conducting in-depth interviews with three members of each council. The proposal also used the methodology of Deliberative Transformative Moments (DTM), developed by Steiner et al (2019), and a qualitative analysis itself, which starts from the lexical criterion, defined by a typology of affects. The results allow us to conclude that this controlled space of political participation is, in fact, crossed by affections, even if in a timid way, which occasionally constitute arguments, verbal and facial expressions, and collaborate in sustaining the debate, but not would necessarily be linked to its improvement and intensity

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

**BNCC** – Base Nacional Curricular Comum  
**CACS** – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb  
**CEPROCAMP** – Centro de Educação Profissional de Campinas  
**CFE** – Confederação Federal de Educação  
**Conae** – Conferncia Nacional de Educação  
**Conape** – Conferncia Nacional Popular de Educação  
**Coneb** – Conferncia Nacional de Educação Básica  
**CNM** – Confederação Nacional dos Municípios.  
**FNDEP** – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública  
**FNE** – Fórum Nacional de Educação  
**FUMEC** – Fundação Municipal para a Educação Comunitária  
**Fundeb** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica  
**Fundef** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
**IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
**LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**LOA** – Lei Orçamentária Anual.  
**MAVS** – Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE.  
**MEC** – Ministério da Educação  
**NAED** – Núcleo de Ação Educativa Descentralizada  
**PAR** – Plano de Ações Articuladas  
**PEC** - Proposta de Emenda  Constituição  
**PNE** – Plano Nacional de Educação  
**SEADE** – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados  
**SENAC** – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio  
**SENAI** - Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria  
**SESI** - Serviço Social da Indústria  
**SIOPE** – Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação  
**SNE** – Sistema Nacional de Educação  
**VAAF** - Valor Anual Mínimo por Ano do Fundeb  
**VAAR** - Valor Anual Aluno por Resultado  
**VAAT** - Valor Anual por Aluno Total

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Composição dos CACS nas esfera governamentais.....	90
<b>Quadro 2</b> - Composição dos CACS no âmbito dos municípios.....	91
<b>Quadro 3</b> – Categorias e subcategorias das Entrevistas em Profundidade.....	109
<b>Quadro 4</b> – Expressões – Reuniões Cabrália Paulista.....	119
<b>Quadro 5</b> - O ato discursivo.....	130
<b>Quadro 6</b> – DTM Cabrália Paulista.....	130
<b>Quadro 7:</b> Expressões – Reuniões Marília.....	140
<b>Quadro 8:</b> DTM Marília.....	156
<b>Quadro 9:</b> Expressões Reuniões Campinas.....	168
<b>Quadro 10:</b> DTM Campinas.....	173

## LISTAS DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Expressões Reuniões Cabrália Paulista.....	120
<b>Gráfico 2:</b> DTM – Cabrália Paulista.....	130
<b>Gráfico 3:</b> Expressões Reuniões Marília.....	140
<b>Gráfico 4:</b> DTM – Marília.....	156
<b>Gráfico 5:</b> Expressões Reuniões Campinas.....	169
<b>Gráfico 6:</b> DTM – Campinas.....	173

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1 DEMOCRACIA, ESFERA PÚBLICA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>20</b>
1.1 A Democracia: de Luz a Desencantos .....	21
1.1.1 Os modelos normativos e a Democracia Deliberativa.....	26
1.2 A esfera da participação: cidadania, sujeitos e práticas.....	30
1.2.1 Os sentidos da cidadania e da participação .....	33
<b>2 EMOCÕES, AFETOS E HISTÓRIAS DE VIDA NA DELIBERAÇÃO .....</b>	<b>47</b>
2.1 A Teoria Democrática Deliberativa: para introduzir a deliberação.....	48
2.2 A Deliberação e sua dimensão comunicativa .....	50
2.3 Ressalvas à lógica procedimental e o engajamento dos afetos: a dimensão afetiva da Deliberação.....	60
2.4 Do particular para o geral: as narrativas, os interesses pessoais e as dimensões do sensível e do afetivo nos momentos deliberativos.....	65
<b>3 A EDUCAÇÃO, O FUNDEB E O CACS .....</b>	<b>75</b>
3.1 Estrutura da Política Educacional no Brasil: um breve relato .....	76
3.1.1 O financiamento da Educação e o Novo Fundeb .....	81
3.2 Os Conselhos, a Educação e o CACS.....	84
3.2.1 O conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Cabrália....	95
3.2.2 O conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Marília.....	97
3.2.3 O conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Campinas .	98
<b>4 METODOLOGIA E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>101</b>
4.1 Observação .....	103
4.2 Entrevista em Profundidade .....	106
4.3 Análise do Critério Léxico .....	112
4.4 Momentos Transformativos da Deliberação (DTM).....	116
<b>5 OS MOMENTOS DELIBERATIVOS E SEUS ATRAVESSAMENTOS .....</b>	<b>119</b>
5.1 A incidência das emoções no CACS de Cabrália Paulista .....	120
5.1.1 Os Momentos Transformativos da Deliberação no CACS de Cabrália Paulista	129
5.2 A incidência das emoções no CACS de Marília.....	136
5.2.1 Os Momentos Transformativos da Deliberação no CACS de Marília .....	152
5.3 A incidência das emoções no CACS de Campinas .....	164
5.3.1 Os Momentos Transformativos da Deliberação no CACS de Campinas.....	167
5.4 As percepções sobre os atravessamentos das emoções das reuniões do CACS de Cabrália Paulista .....	176
5.5 As percepções sobre os atravessamentos das emoções das reuniões do CACS de Marília .....	185
5.6 As percepções sobre os atravessamentos das emoções das reuniões do CACS de Campinas .....	193
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>203</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>211</b>
<b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO.....</b>	<b>221</b>

## INTRODUÇÃO

É fato que as decisões permeiam a nossa vida em todas as instâncias, em todos os âmbitos. Decisões das mais simples - como o que comer, o que vestir, aonde ir - às mais complexas, como por exemplo, em situações nas quais as opções de escolha conflitam entre si, ou ainda escolhas que podem interferir demasiadamente no nosso e no futuro de muitas pessoas.

Participar, que no dicionário apresenta sinônimos como envolver, estar, entrar, agir, colaborar, cooperar, partilhar, dividir, inserir-se, integrar-se, associar-se, também constitui uma escolha, uma decisão, afinal o indivíduo, em um contexto social, agrupa-se e se constitui a partir de suas escolhas, de suas preferências.

Participar, escolher e decidir constituem ações humanas importantes no nosso dia a dia, e definem muitos aspectos da nossa vida em sociedade, da nossa personalidade, do nosso futuro e como vamos nos transformando ao longo do tempo. Constituem uma base sólida para a democracia e podem mudar drasticamente as lógicas sociais, políticas e econômicas. Essas lógicas exercem forças preponderantes, que movimentam a sociedade e a sua evolução, através da comunicação e dos afetos.

Participar sempre foi tarefa árdua no Brasil, um país marcado pela manutenção secular de uma desigualdade forjada em mais de 300 anos de escravidão, de exploração e racismo estrutural, uma constatação que ecoa nas relações sociais, produzindo uma sociedade cruel e comandada por uma elite que deseja manter esse pacto sedimentado e que se esforça para minar qualquer participação popular (SOUZA, 2017).

Deliberar, por sua vez, significa empreender reflexões e/ou discussões sobre algo no intuito de decidir o que fazer, ou decidir-se, após reflexão e/ou consultas.

Em uma democracia deliberativa, que se vale do governo da maioria para exprimir e dar apoio à autonomia de todos e garantir segurança para deliberar, esse “participar e decidir” sobre questões de interesse público, que se apoia nas condições de comunicação para gerar resultados racionais a partir de procedimentos, de considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e de questões de justiça (HABERMAS, 1991), não estaria isento de afetos e subjetividades como se pensou até pouco tempo. A identidade, a influência cultural e a bagagem de vida que acompanha o indivíduo em sua jornada pelo mundo também sofre a influência das instituições, tais como da família, da escola, do mercado de trabalho, assim como o contrário é verdadeiro.



O campo teórico deliberacionista, em alguma medida, passou da sobrevalorização da argumentação racional para uma crescente necessidade de reformular os princípios que orientam os modelos democráticos do nosso tempo. Assim, diante da multiplicidade de demandas e da multiplicidade constitutiva dos cidadãos, estudiosos se viram diante da necessidade de rever as manifestações possíveis em um contexto deliberativo. E por mais que tais deliberacionistas passassem a conferir às afetividades e às emoções a devida importância, os estudos revelam-se bem tímidos e ainda incapazes de mensurar esses atravessamentos.

Se a discussão sobre a democracia e participação está intimamente associada à cidadania e sobre a possibilidade de transformação do indivíduo e do Estado, e se os estudos que verificam o atual cenário democrático no mundo e na América Latina se utilizam de indicadores de opinião pública que mensuram atitudes, valores e comportamentos, entender o que constitui a formação dos indivíduos e como essa formação está presente em processos deliberativos é incontestável.

Considerando os estudos de Damásio (2018) e Maturana (1998), que dissertam sobre a relação mentes, cultura e realidade biológica, numa coleção de fenômenos que se baseiam nos mecanismos da própria vida e nas condições de sua regulação, e que conta que os sentimentos são as expressões mentais da parceria de corpos e sistemas nervosos e possibilitam o surgimento de mentes dotadas de consciência e sentimento, entendemos então que de fato, a sociedade é composta por processos complexos. “Linguagem, sociabilidade, conhecimento e razão são os inventores e os executores desses sistemas complexos. Mas são as emoções e os sentimentos que os motivam” (DAMÁSIO, 2018, p. 8).

Já dizia o filósofo Jean Piaget que não existe cognição sem afeto. Para ele, é incontestável que o afeto desempenha papel essencial no funcionamento da inteligência. Sem afeto não haveria interesse, nem necessidade, nem motivação e problemas nunca seriam colocados à mesa. Portanto, não haveria inteligência. A afetividade seria uma condição necessária para a constituição da inteligência. Para o filósofo e psicólogo francês Henry Wallon, a emoção seria a fonte do conhecimento.

No campo da deliberação, ao compreender como a argumentação se relaciona com as emoções, os estudiosos perceberam que os afetos, os desejos, as biografias e experiências pessoais formariam uma base para o julgamento moral, sendo também fontes de motivação. E considerar esses aspectos pode favorecer a inclusão e o entendimento

mútuo, segundo Hauber, Camelo e Sanglard (2019). Ou seja, podem favorecer a deliberação, como apontaram Steiner et al. (2017).

Essa dimensão afetiva é composta por afetos e emoções, que se constituem através de experiências pessoais e vivências culturais. Quando defendemos nossas posições, trazemos em nossos discursos e nas justificativas para fundamentar um determinado posicionamento, nossos vínculos afetivos (desejos, aversões, anseios) por meio de nossas crenças e de nossos valores (HAUBER; MAIA, 2019).

Portanto, este estudo parte da hipótese de que o processo deliberativo dos conselhos, espaços de participação política, está atravessado por afetos na formação de preferências e pontos de vista e, por isso, a deliberação, neste caso face a face, não pode ser entendida como um processo puramente racional. O que ocorre nesses conselhos, espaços de comunicação e participação política, se apresenta de forma dialógica e sofre a influência das emoções e das histórias de vida, o que pode distanciar ou estreitar os laços entre sociedade, cidadãos e governos.

Nesse sentido, pretende-se, de um modo geral, verificar como as pessoas modelam a produção da sua justificação recíproca, o trabalho de elaborar um argumento, apresentá-lo, modificá-lo ou silenciá-lo. A proposta também: a) analisa o processo deliberativo e o papel dos afetos e das biografias pessoais nos Conselhos Municipais de Educação; b) verifica a arquitetura da participação e o processo deliberativo em colegiados formais a partir da perspectiva das histórias de vida, do humor, da mudez e dos afetos, em ambiente controlado, das reuniões ordinárias dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, dos municípios de Cabrália Paulista, Marília e Campinas; c) compreende como os afetos, a mudez, o humor, o sarcasmo, as histórias de vida constituem a performance dos atores e a construção de seus argumentos.

A escolha de estudar o colegiado em questão está relacionada à atuação profissional da pesquisadora, que atualmente é Secretária Municipal de Educação do município de Cabrália Paulista, e já vivenciou momentos em que as emoções teriam protagonizado o cenário de discussão do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb da referida cidade, sobre questões específicas de interesse particular dos membros, como por exemplo, piso salarial, planos de carreira e outras questões ligadas ao financiamento da Educação. Em um determinado momento, por exemplo, a pesquisadora teria percebido que a dificuldade de relacionamento entre duas conselheiras teria influenciado no provimento de razões e na tomada de decisão de ambas.

Portanto, considerando nossa proposta e a prática da pesquisa em comunicação, realizamos uma pesquisa bibliográfica, que ampliou e aprofundou o alcance das informações, a utilização de dados dispersos e a construção do quadro conceitual (GIL, 2008, P. 50). Recorremos à realização da observação de três reuniões de cada um dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do Fundeb de cada município, Cabrália Paulista, Marília e Campinas, e de entrevistas em profundidade. Optou-se por entrevistar três membros de cada conselho, incluindo o presidente.

A proposta utilizou também a metodologia dos Momentos Transformativos da Deliberação (*Deliberative Transformative Moments - DTM*), desenvolvida por Steiner et al (2019, p. 119), e uma análise qualitativa própria, que parte do critério léxico, definido por uma tipologia dos afetos, identificada na leitura flutuante das reuniões e das entrevistas: 1 – palavras e/ou expressões de desconfiança, 2 – palavras e/ou expressões que reforçam a biografia pessoal, 3 - palavras e/ou expressões de sarcasmo, ironia ou deboche, 4 - palavras e/ou expressões de expressão de indignação; 5 - palavras e/ou expressões de surpresa, 6 – palavras e/ou expressões de humor; 7 - palavras e/ou expressões de insatisfação/ satisfação, 8 - palavras e/ou expressões de compaixão, 9 - palavras e/ou expressões de medo.

Assim, considerando a complexidade desta proposta, as perspectivas conceituais, a metodologia e suas possibilidades, esta tese está organizada da seguinte maneira:

**O primeiro capítulo** conceitua e contextualiza quatro conceitos que possuem uma estreita ligação entre si e constituem uma base sólida para os estudos da deliberação. Cada um desses temas é resultado de lutas e notáveis esforços ao longo da história: Democracia, Esfera Pública, Cidadania e Participação. Uma triangulação entre governos democráticos, participação e cidadão que transita a esfera pública e compõem o cenário propício para sua investigação e possibilidades de aperfeiçoamento.

**O segundo capítulo** tem o objetivo de refletir sobre a deliberação e sobre a influência das emoções e dos afetos neste processo tão importante para as sociedades democráticas, para a contemporaneidade. Sua argumentação está ancorada em autores clássicos, autores que se alinham a teóricos que discutem as emoções como algo intrínseco à cognição e investigam a relação entre emoção e razão, à autoras da epistemologia feminista e a uma literatura deliberacionista que assumiu uma postura mais flexível e crítica sobre esse processo (BOHMAN, 1995; BENHABIB, 1996, 2000; CHAMBERS, 2003; YOUNG, 2001; 1990; MAINSBRIDGE, 2007 ; MARCUS, 2002;

2000; NUSSBAUN, 2013; KRAUSE, 2008). O capítulo revela que é imperativo uma concepção mais abrangente da deliberação.

**O terceiro capítulo**, por sua vez, descreve de maneira breve e objetiva a trajetória mais significativa de conquistas no que diz respeito à educação no Brasil, a principal fonte de financiamento da Educação Básica, o Fundeb, e por fim, o Conselho que fiscaliza tal fonte, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS), e apresenta nosso objeto de estudo: as reuniões dos CACs de Cabrália Paulista, Marília e Campinas, colegiados fundados sob uma concepção democrática, de fiscalização e discussão, que se organizam em ambientes controlados e podem configurar organismos que extrapolam as justificações racionais para discutir, escolher e decidir.

**O quarto capítulo**, enfim, apresenta a proposta da metodologia e análise de dados, que contempla a explicação do encaminhamento da variedade de reflexões que conduzem esta pesquisa desde a discussão teórica até à situação empírica, e que busca o rigor científico através da construção do corpus, da triangulação, da boa documentação, da reflexividade da descrição e abordagem clara e detalhada das etapas. O capítulo define a observação, a entrevista em profundidade, a análise de conteúdo e os Momentos Transformativos Deliberativos como métodos para a concretização desta pesquisa.

**O quinto capítulo** apresenta, descreve e analisa os resultados obtidos a partir dos atos de fala de cada conselheiro destes colegiados controlados, contextualizando os assuntos, descrevendo os atravessamentos das emoções, dos afetos e das biografias pessoais a partir das categorias identificadas. Este capítulo também descreve os momentos deliberativos transformativos, considerando os atos de fala de maneira contextualizada, o antes e o depois, nunca de maneira isolada, como indicou Steiner et al (2017), a fim de compreender se as emoções e as narrativas pessoais elevam, baixam ou sustentam o nível das discussões. Por fim, apresenta as principais impressões acerca das percepções dos entrevistados sobre suas performances, a de seus pares e momentos que sofrem ou não a influência desses fenômenos sensíveis.

Como já foi posto, dada a necessidade identificada no campo, ao tratar manifestações afetivas como expressões potencialmente deliberativas, o trabalho chama a atenção para a relevância de discutir emoções e as biografias pessoais dentro de uma perspectiva deliberacionista, procurando compreender como elas podem atravessar esses espaços e qual seria o seu papel na estrutura dos processos de discussão.

## **1 DEMOCRACIA, ESFERA PÚBLICA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO**

Este capítulo tem o desafio de abordar a complexidade de quatro conceitos que possuem uma estreita ligação entre si, pois cada um desses temas é resultado de lutas e notáveis esforços ao longo da história.

A forma de governo democrático não pode ser entendida sem participação política que, por sua vez, é exercida pelo cidadão. Assim, a formação dessa triangulação que transita a esfera pública compõe o cenário propício para sua investigação e possibilidades de aprofundamento.

O atual contexto, caracterizado por significativas transformações no Brasil e no mundo, sejam elas econômicas, políticas, sociais, tecnológicas ou culturais torna o desafio de dissertar sobre esses temas ainda maior, e nesta nova realidade social esses conceitos têm sido bastante difundidos.

De fato, são conceitos que têm caráter histórico, foram gestados há séculos e se ergueram como pilares sobre os quais se construíram nossas democracias atuais. Constituem respostas a muitos conflitos, questionamentos e experiências de lutas políticas vividas por uma sociedade. Portanto, entendemos que não são conceitos já estabelecidos e pré-determinados. E como trata-se de uma construção social, seguem evoluindo pela influência de fatores, acontecimentos e teorias.

Apesar dos avanços em mais de dois mil anos de história da democracia, ainda há um vasto caminho a percorrer para garantir que todos os cidadãos participem plenamente da vida pública e das tomadas de decisões em igualdade de condições. Igualdade e liberdade, enfim, seriam os dois grandes valores da democracia e da ideia de livre participação.

É possível afirmar que neste campo os avanços são recentes, mas mesmo nas democracias mais consolidadas e não novidade aqui no Brasil e na América Latina, há um certo incômodo generalizado em relação à performance da democracia. Há de se destacar que a formação histórica de uma sociedade escravagista e excludente criou um cenário de desinteresse crônico e apatia social. Sentimentos como revolta, insatisfação, indignação e sofrimento diante de tantas injustiças e abandono tem colocado a democracia em xeque e mobilizado ou não várias formas de participação.

## 1.1 A Democracia: de Luz a Desencantos

Ah, a democracia! Aquela, que em dado momento do passado parecia iluminar o ocidente, atualmente perde adeptos no mundo e na América Latina.

Restrições a liberdades e direitos, manipulações eleitorais, enfraquecimento e falta de confiança nos partidos, no parlamento e no judiciário, abordagens totalitárias, atentados à diversidade e surgimento de líderes populistas que afrontam a convivência democrática descrevem para Moisés et al (2019) um cenário preocupante para o futuro da democracia. O uso indevido das redes sociais e a indústria das *fake news* agravariam ainda mais esse panorama.

Seria então a crise da democracia liberal o grande tema da teoria política do início do século XXI? Depois das eleições de alguns líderes como Rodrigo Duterte nas Filipinas, Recep Erdogan na Turquia, Viktor Orbán na Hungria, Donald Trump nos Estados Unidos e Jair Bolsonaro no Brasil, boa parte de uma literatura especializada chegou a discutir sobre o referido regime em declínio e até mesmo sobre o seu possível fim.

A edição de 2019 do *Democracy Index*, um levantamento realizado em 165 países e publicado anualmente pelo jornal *The Economist*, revelou que o mundo atingiu a sua pior média sobre a confiança na democracia desde o início da pesquisa, em 2006.

Outro estudo, realizado pela ONG Corporação Latinobarómetro, em 175 países, envolvendo o período entre 1900 e 2019, concluiu que as dinâmicas de desdemocratização estão ganhando espaço nos últimos anos no mundo.

Por sua vez, o levantamento anual do chamado “Barômetro das Américas” vem sendo realizado desde 1995, monitorando a qualidade da Democracia em 18 países. Ele apontou que o desencanto com a democracia na América Latina é substancial, pois o apoio não chega a metade dos cidadãos do continente. Os estudos investigam o desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade através de indicadores de opinião pública que mensuram atitudes, valores e comportamentos.

A pesquisa revelou que o número de pessoas que acredita que a democracia não é a melhor forma de governo aumentou, assim como também cresceu o número de cidadãos com posições indeterminadas. A indiferença, portanto, cresceu, e as nações mais populosas concentram um amplo espectro de insatisfeitos e desencantados.

Leonardo Avritzer (2016) é um pouco mais otimista em relação ao cenário. Ele afirma que o Brasil está no rol das nações com democracia forte e consolidada, afinal de 1985 pra cá o país obteve o maior número de transferência de poder do que em qualquer

outro período de sua história. Além disso, comparando o país com alguns de seus vizinhos, a democracia brasileira teria passado por bem menos percalços do que, por exemplo, Chile e Argentina. O país ainda teria apresentado até 2015 uma desenvoltura econômica e social significativa.

Porém, de 2013 para cá, há no Brasil uma situação de incômodo em relação à democracia. Críticas constantes à sua performance se tornaram cada vez mais recorrentes desde junho, e o Brasil parece viver um impasse devido aos limites do presidencialismo de coalizão, à participação popular, aos paradoxos do combate à corrupção, às consequências da perda de status das camadas médias e ao novo papel do poder judiciário da política (AVRITZER, 2016).

O excesso de regras administrativas e a falta de punição por questões ligadas à corrupção também lideram como fatores de mais insatisfações, pois são problemas que afetam diretamente questões de infraestrutura, o que é potencializado pela falta de participação e controle social.

Ademais, a classe média tradicional, conhecida como classe média/alta teria sido a mais afetada diante de políticas públicas de redução de desigualdades, pois ela se aproximou mais da classe média, que se tornou mais forte e mais consumidora. A vitória de Luis Inácio Lula da Silva nas últimas eleições confirmou o descontentamento desta classe, que não reconhece e não aceita o resultado das urnas e ensaia a todo custo, chamamentos e tentativas frustradas de golpe e de atentados à democracia.

A tese de Avritzer (2016, p. 25) destaca que políticas de sucesso em algumas áreas e problemas em outras, como a falta de controle da corrupção, por exemplo, teriam gerado uma base social que questiona os avanços conquistados.

Ao analisar programas de políticas públicas sob o ângulo da relação entre governança democrática, cidadania e equidade social, Moisés et al (2019) verificam a qualidade da gestão das políticas públicas, tendo como foco o papel do Executivo e do Legislativo no sistema democrático vigente no Brasil, e realiza um balanço de 25 anos da democracia brasileira, com base nas políticas públicas, nas instituições democráticas e nas relações entre a sociedade civil e a cultura.

Estaríamos vivendo uma espécie de neopopulismo que esvazia e tenta reduzir o poder de instituições básicas. No Brasil, a perspectiva democrática recente apresenta um vácuo existente entre representantes e representados, que originou uma solução de natureza autoritária. Assim como com Jânio Quadros e Collor, Jair Bolsonaro se apresentou como algo novo e apartidário, a polarização PT X PSDB colapsou, e o ciclo

da Nova República se encerrou. Eis que surge uma polarização muito extremista, uma direita muito conservadora e uma esquerda meio desarticulada. Ainda, a questão ambiental emergente e os avanços afirmativos das chamadas “minorias” não são incorporados pelos partidos (MOISÉS et al. 2019).

Para Castels (2018), a ruptura da relação entre governos e governados parece ser a pior de todas elas, pois instaura uma desconfiança crônica que deslegitima a representação política e uma segurança que nos protegia em nome do interesse comum. Ele fala de uma ruptura mais profunda, de caráter cognitivo e emocional e do colapso gradual da democracia liberal.

Assim, o autor descreve o respeito aos direitos básicos e políticos das pessoas e suas liberdades, eleições livres e periódicas, separação entre os poderes e a exclusão de poderes econômicos e ideológicos como fatores que se plasmam nos princípios das instituições democráticas. “Na realidade, a democracia se constrói em torno das relações de poder social que a fundaram e vai se adaptando à evolução dessas relações, mas privilegiando o poder que já estava cristalizado nessas instituições” (CASTELLS, 2018, p. 12).

Essa ruptura diz respeito à estabilidade das instituições nas mentes das pessoas, pois há um vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações de quem eles elegem. Quando a política se profissionaliza e os atores políticos sobrepõem seus interesses aos dos cidadãos, a dinâmica é afetada. Soma-se a isso, a burocratização dos partidos e seu conseqüente afastamento da militância, ao marketing eleitoral, ao escasso debate e pouca participação popular. O cenário perfeito para o desencanto se forma e os governos passam a ser qualificados como corruptos, injustos, opressivos, burocráticos e incompetentes.

Os estudos deixam evidente que cada vez menos cidadãos acreditam na forma da democracia liberal, mas continuam defendendo o ideal democrático, e por elas desejarem crer, a frustração acaba sendo maior. Assim, o cenário de desencanto é propício para a transformação de comportamentos sociais e políticos e práticas de governo em toda a parte do mundo.

Castells (2018, p. 26) afirma que a “política é fundamentalmente emocional”, e as emoções coletivas, especialmente o medo, a esperança, a frustração, a desconfiança, a reprovação moral e o sentimento majoritário de rejeição à política, seriam para ele, como água: ao encontrarem bloqueio abrem novas vias para inundar espaços já delimitados. Elas, enfim, ecoam sobre a primeira base conceitual desta tese, oriundas das marcas de



uma sociedade escravagista, do predomínio do privado sobre o público, da hierarquização da família e da estrutura de colônias de exploração, que condensaram a estrutura econômica das periferias capitalistas com um regime autoritário.

Souza (2017), por sua vez, defende que há uma manutenção secular de uma sociedade desigual que impossibilita resgatar o Brasil, e ele defende a tese de que a escravidão ainda ecoa nas relações sociais, produzindo uma sociedade cruel, comandada por uma elite que a todo custo tenta manter o pacto construído e sedimentado pelos donos do poder.

Para este autor, é preciso desconstruir uma leitura conservadora totalizante e dominante que contamina a sociedade, através da abordagem de três questões fundamentais para compreender a singularidade de qualquer sociedade: de onde viemos, quem somos e para onde vamos. A identidade, a influência cultural e a bagagem de vida que acompanha o indivíduo em sua jornada pelo mundo também sofre a influência das instituições, tais como da família, da escola, do mercado de trabalho.

Haveria então uma interpretação e uma autointerpretação dominantes sobre a identidade do brasileiro: uma ideia pavimentada de identidade luso-brasileira que esconde toda uma história escravagista e seus efeitos, que é retirada da consciência individual e coletiva e substituída por uma falsa sensação de que a escravidão nunca aconteceu, que parece algo tão distante, tão em outro paradigma e tão reforçada por uma onda pseudointelectual, que chega a produzir discursos falsos e delirantes.

A sociedade teria passado pelo racismo científico, chegando ao racismo cultural, à formação da classe média e à formação do que ele chama de “ralé brasileira”, passando de uma “raça condenada” para uma “classe condenada”, excluída, esquecida, em uma sociedade de classes sociais que reproduzem capitais que serão decisivos na luta de todos contra todos: o capital econômico, o capital cultural e o capital social.

Sua tese é sobre a dinâmica das classes, forjada na escravidão, no patrimonialismo e no pacto elitista, na obediência, na inferioridade do inadaptado à competição social em todos os níveis, na estigmatização do preconceito de todas as classes acima, e tudo isso potencializado pelo trabalho da grande mídia e em um contexto social de grande violência que segue sem mudança expressiva até hoje. Ele aponta a construção de seres humanos sem autoestima e autoconfiança por uma elite que luta por privilégios, e com o apoio midiático. “O ciclo aqui não é virtuoso, é vicioso e satânico. Quem é visto como lixo e só recebe ódio e desprezo tende a reproduzir no próprio ambiente familiar o mesmo contexto, atingindo os mais frágeis da família” (SOUZA, 2017, p. 100).

Souza (2000, 2009, 2015, 2017), Freyre (1933, 1969), Fernandes (1978, 1990, 2008) fazem uma reflexão profunda sobre o legado estrutural brasileiro, que ajuda a compreender, de certo modo, o atual cenário político, a falta de participação popular e a crise que a democracia enfrenta no país. Eles revelam uma dinâmica centenária, perversa, que é alimentada por desejos e sentimentos. O desejo de obter poder, de obter privilégios, de obter prestígio e status social. O sentimento de superioridade e de inferioridade, o sentimento de ódio ao pobre, de ódio ao opressor, de carência e de abandono. Sentimentos que levaram os “homens de classe” a perpetuar relações de dominação, de exploração, de expropriação, de violência, que geraram ódio, insatisfação, indignação, menosprezo, revolta e revelam uma sociedade doente, oportunista e subdesenvolvida, preenchida por questões mal resolvidas.

Percebam que ora ou outra as emoções se consolidam como princípio ativo de muitas transformações sociais. Estariam no epicentro da dinâmica social como a faísca, a fagulha ou a gota d’água para acontecimentos decisivos e importantes. Parece ser um dado fundamental na política do nosso tempo o fato de que “os cidadãos selecionam as informações que recebem em função de suas convicções enraizadas nas emoções que sentem”. Enfim, as opiniões já construídas nas mentes dos cidadãos são apenas reafirmadas e solidificadas (CASTELLS, 2018, p. 60).

Considerando que o sentimento trata-se do ato ou efeito de sentir(se), aptidão para sentir, disposição para se comover, se impressionar, perceber e apreciar algo, e que a emoção é a agitação de sentimentos, abalo afetivo ou moral, turbacão, comoção, fica evidente que também nos acontecimentos do campo político, as histórias e experiências de vida de cada cidadão, bem como seus afetos e suas paixões geram opiniões e comportamentos capazes de mobilizar multidões com histórias em comum e influenciar tendências, estratégias e a ordem política vigente.

Após a invasão da Ucrânia pela Rússia em fevereiro de 2022, por exemplo, Wilson Gomes disparou o seguinte comentário em suas redes sociais: “O modo como as pessoas rapidamente escolheram um lado na invasão da Ucrânia só prova minha hipótese de que, em geral, as convicções não são geradas nem por informação nem por inteligência, como se supunha, mas por hábitos mentais e afetivos” (GOMES, 2022).

Apesar do caráter abstrato e de todas as dificuldades para mensurar tais evidências, é perceptível como as pessoas se envolvem em determinados temas, não obstante sobre os fatos geopolíticos mundiais, e se posicionam, muitas vezes, a partir de suas bolhas e de um vazio científico e cultural cheio de achismos e percepções

superficiais, o que comprova a influência de interesses, emoções e afetos na formação das preferências dos cidadãos nas mais variadas esferas de discussão.

Já sabemos que de tempos em tempos, paradigmas são rompidos e uma nova ordem é estabelecida, seja no campo filosófico, cultural, político ou econômico. E essas mudanças seriam impulsionadas por um conjunto de insatisfações ou questionamentos que, por sua vez, alimentam sentimentos, emoções e paixões e que, somados às experiências de vida e às preferências pessoais de cada indivíduo, resultam em novas ideias, em atitudes, em tomadas de decisão, sejam elas sensatas, radicais ou equivocadas.

### 1.1.1 Os modelos normativos e a Democracia Deliberativa

A democracia é invocada o tempo todo na discussão de assuntos que envolvem a vida, a educação, a saúde, a justiça e as lutas sociais. “O investimento semântico do conceito é enorme e as expectativas que ele suscita empolgam as sociedades, em particular aquelas como as latino-americanas, a braços com graves problemas sociais” (SOARES, 2009, p. 90).

Os acontecimentos contemporâneos mundiais nos revelam que vivemos intensos momentos de transformações e insatisfações políticas no campo democrático. Mas de fato, o que é a democracia e por que ela é tão citada, tão criticada e tão defendida?

De acordo com Shumpeter (1943, p. 269), que concebeu a democracia como um método político, seria “aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir, utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo”. No Brasil, é possível constatar um modelo de democracia construído a partir de instituições historicamente embasadas pelo liberalismo e envolvidas pelas lutas sociais.

Para Chauí (2008, p. 66), “estamos acostumados a aceitar a definição liberal da democracia como regime de lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais”, cunhada no pensamento e na prática da liberdade e da competição da chamada “livre iniciativa”, que há um setor judiciário para impedir a tirania através da escolha pela maioria, e uma ordem entre os poderes a fim de conter os conflitos sociais, características que contemplam uma democracia justificada pela eficácia na condução do estado.

A democracia é, assim, reduzida a um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos

governantes e nas soluções técnicas para os problemas sociais e econômicos (CHAUÍ, 2008, p. 67).

Mas a autora concebe a democracia como algo maior, geral, como forma sociopolítica definida pelo princípio da isonomia e da isegoria, que pressupõe o conflito como legítimo e necessário, com possível resolução pela ideia dos direitos, como um único regime aberto às mudanças e com caráter popular de poder e ocupantes temporários de poder. Ela acrescenta como característica da democracia o princípio republicano da separação entre o público e o privado, numa prática de soberania popular, onde o poder pertence aos cidadãos e o governo à uma delegação eleita para dirigir a coisa pública.

Uma sociedade democrática então seria uma sociedade com eleições, partidos políticos, três poderes, respeito à vontade da maioria e das minorias, que institui e amplia direitos, e que traz consigo a concepção de alterar-se pela própria prática. “Eis porque podemos afirmar que a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo” (CHAUÍ, 2008, p. 69).

Bobbio (1986) conceitua a democracia como uma sociedade caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões e com quais procedimentos. Sendo assim, a modalidade de decisão tem como critério a maioria, a definição de quem deve votar e as condições de escolha e decisão dos cidadãos chamados a decidir e eleger.

Para refletir a democracia, Dahl (2004, p. 12) propõe alguns questionamentos que devem ser colocados, como: que unidade ou associação deve estabelecer um governo democrático?; quem deve constituir os termos, participar, gozar de direitos?; partindo de uma associação adequada, como os cidadãos devem governar e como devem se organizar?; de que maneira as decisões deverão ser tomadas? Existe outra forma de governo melhor que a democracia?; que condições favorecem a persistência da democracia e que condições a prejudicam?

A partir dessas questões se abre um panorama histórico da democracia, que vai desde as formas mais primitivas, como por exemplo, nas tribos, à associações por assembleias na Grécia clássica, na República Romana, chegando à Democracia Representativa.

Dahl (1973) esclarece que na Grécia e Roma antiga, por volta do século V a.C, e depois na Itália medieval, dois mil anos mais tarde, a cidade-Estado abrigava as ideias e as práticas democráticas e republicanas e que esses momentos de presença de democracia

são considerados como a primeira grande transformação na política. A segunda transformação se deu com a expansão dos territórios no século XIX, onde as discussões se transportaram gradualmente para esferas maiores, nação, país ou estado nacional.

A organização política atual seria herdeira dessa segunda grande transformação, que trouxe muitas consequências que reforçaram as diferenças entre o Estado democrático moderno e as práticas e ideais dos antigos governos democráticos e republicanos. Ele cita exemplos históricos para destacar que principalmente na Europa e América, movimentos pela democratização dos governos tiveram início a partir de algumas instituições que já existiam.

Uma das consequências mais óbvias dessas transformações é sem dúvida a questão da representação. A assembleia de cidadãos da democracia antiga foi substituída pela representação, compreendida como um fenômeno histórico e que segue a lógica da igualdade de um sistema político de grande escala.

A mudança histórica do lugar de democracia, os limites para a democracia participativa, a diversidade, o conflito, o pluralismo social e organizacional, a expansão dos direitos individuais e o aparecimento das instituições do que ele denomina de poliarquia<sup>1</sup>, são as principais consequências das transformações sofridas pelo regime em questão.

Os estudos de Habermas (1991), um dos filósofos e sociólogos que se dedicaram a discutir a democracia, e cujas demais teorias também se relacionam com a referida tese, se preocupa em refletir sobre três modelos normativos de democracia. A partir das contraposições acerca das duas concepções de política, Republicanismo e Liberalismo, envolvendo os conceitos de cidadão, direito e processo político, ele destaca que essas concepções podem se entrelaçar de forma racional no campo das deliberações, e defende o terceiro modelo de democracia, o de democracia deliberativa.

Este modelo se apoia nas condições de comunicação que devem gerar resultados racionais a partir de procedimentos, de considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e de questões de justiça.

Essa terceira concepção de democracia é oriunda de uma administração pública que se formou no início do mundo moderno e se desenvolveu de uma junção funcional

---

<sup>1</sup> De acordo com Robert Dahl, poliarquia é uma ordem política que se diferencia das demais por possuir duas características amplas: a cidadania se estende a um número relevante de adultos e os cidadãos aumentam seu poder diante dos seus eleitos, como o direito de oposição e de remoção de funcionários por meio do voto.

com a economia capitalista, alcançando assim um equilíbrio, na forma de uma autogestão descentralizada de um poder que está estritamente nas mãos do Estado. Ela pode ser concebida como um “meio termo” e uma alternativa aos modelos Republicano e Liberal. Ela articula a autonomia privada, baseada em direitos universalizáveis e a autonomia pública, baseada em procedimentos democráticos.

Habermas pode não ter sido o primeiro a investigar a deliberação, mas é o mais proeminente defensor da democracia deliberativa. Ao reforçar a questão da institucionalização, Habermas (1992) destaca o paradigma procedimental da democracia. Ele quer resolver como a problematização da opinião e da vontade podem ser institucionalizadas e dá atenção máxima para os pressupostos, os arranjos institucionais e para os mecanismos de controle político na instância geradora de poder legítimo.

O poder administrativo seria derivado do poder comunicativo da sociedade civil. E como este não pode ir além de detectar problemas, influir e estabelecer diretrizes, torna-se necessária a vinculação dos dois, em uma ação recíproca das esferas informais do mundo da vida e as esferas formais dos processos de tomada de decisões institucionalizadas.

Vejamos: Habermas e outros dedicaram energia para defender uma 3ª via de democracia, a deliberativa, apresentada como uma receita de procedimentos necessários, presumivelmente racionais, de formação de opinião e vontade, e assim o discurso adquire a forma de um princípio democrático. Mas como introduzimos esta sessão, a democracia se apresenta em crise em diversos lugares do mundo, impulsionada por um turbilhão de insatisfações que a representação e até mesmo a lógica procedimental não conseguem mais dar conta. Considerando que a insatisfação é um sentimento de descontentamento, de desprazer e aborrecimento, diante de coisas concretas, de acontecimentos, de histórias de vida, ressaltamos que as emoções e as paixões estão sempre latentes no campo político.

Ou seja, ao longo do tempo o mundo passou por tantas transformações. Os regimes políticos não são exceções e as insatisfações levaram nações e comunidades ao clímax de seus descontentamentos e angústias, sempre motivadas pelas injustiças e pela falta de cidadania nas práticas políticas. E as mudanças, precedidas por manifestações, revoltas, guerras e motins, levaram os cidadãos a repensarem suas formas de organização e de atuação.

A diferença é que, recentemente, não estava claro que as relações entre democracia, cidadania e confiança se tornariam questões relevantes para a teoria democrática porque a teoria liberal clássica apresenta tal desconfiança e insatisfação

diante de estruturas tradicionais ou radicais de poder. Mesmo a democracia, com toda a sua teorização normativa perfeita, de sistema político ideal, tem sido constante apontamento de discussão, de dúvida, de questionamento, e fomentado extensa reflexão na teoria crítica.

## **1.2 A esfera da participação: cidadania, sujeitos e práticas**

Se na perspectiva habermasiana, os procedimentos constituem o centro do processo democrático, a esfera pública faz o meio de campo, a mediação entre o Estado, o sistema político e o mundo privado, e torna-se um potencial de comunicação pública que reflete a natureza pública através da formação da opinião e da vontade política.

Trata-se de um fenômeno social elementar, de uma ação, de um ator, de um grupo ou coletividade. Para Habermas (1992, p. 452) a esfera pública não pode ser entendida como instituição, nem organização e nem sistema. Trata-se de uma estrutura mais complexa, que ora pode ter uma dimensão abstrata, ora pode ter uma estrutura concreta.

Como o poder administrativo no sistema político seria derivado do poder comunicativo da sociedade civil, e como este não pode ir além, daí a necessidade da articulação entre os dois, em uma ação recíproca das esferas informais do mundo da vida e as esferas formais dos processos de tomada de decisões institucionalizada.

Amplamente utilizado, o conceito de esfera pública atinge estudos que exploram experiências democráticas, como é o caso em questão. Longe de ser um consenso, e com algumas imprecisões conceituais, seus principais pesquisadores se ocuparam em aprimorar esse conceito a fim de adaptá-lo ao mundo de hoje.

Entre várias referências como Fraser (1996), Young (2000), Benhabib (1996), Calhoun (1992) e claro, o próprio Jürgen Habermas, a esfera pública pode ser relacionada à noção de *polis* grega, em uma Grécia antiga onde os cidadãos debatiam e discutiam política e vida pública na *polis*, com a noção de que ser cidadão era privilégio apenas para um seleto grupo de pessoas.

Embora o conceito tenha sofrido reformulações, algumas concepções originais não podem ser deixadas de lado, como a ideia de que um sujeito só faz parte da esfera pública enquanto portador de uma opinião pública, que está relacionada à ideia de reputação acerca dos outros. Para Habermas (2003a), esse “julgamento” teria a função importante de controlar o exercício do poder público. O público, como aquele que julga,

poderia supervisionar e criticar ações políticas através da publicidade das ações e acontecimentos.

A esfera pública teria a função da formação da opinião pública, que identifica e percebe os problemas sociais e toda a realidade e que exerce pressão sobre o sistema político. Essa opinião pública pode ser qualificada dependendo do grau racional de suas argumentações e justificações. O nível discursivo e a qualidade do resultado podem variar de acordo com a qualidade da discussão.

Habermas (2003a) também afirma que há uma conexão entre as esferas públicas e as esferas privadas. Uma teria ressonância na outra. Outra característica importante é que para que haja uma esfera pública, todos devem acessá-la, pois se assim não for, não chega a se constituir. Com a função fundamental de intermediar relações entre o Estado e as necessidades sociais através da opinião pública, a esfera pública surgiu no mundo moderno do mesmo modo que o mercado competitivo e o Estado centralizado. E para compreender como as relações se dão, como uma classe detém certo poder, como as ideias se tornam naturais, enfim, é preciso compreender como essa esfera social funciona e também sua singularidade.

Na teoria democrática, o ponto fundamental da noção de esfera pública é que ela seria o lugar da legitimação de poder público porque, afinal nela, tudo o que é de interesse geral é exposto, debatido, criticado, julgado e analisado para se chegar à síntese e ao consenso, e quando um tema ganha visibilidade, publicidade, é submetido a uma avaliação.

Ao analisar a sociedade burguesa, e por consequência a esfera pública burguesa, Habermas (2003a) destacou que os entes discursivos tinham em comum os interesses, ou seja, a propriedade privada e a necessidade de sua manutenção. Aponta, portanto, que a esfera pública tem caráter de categoria histórica.

O conceito já foi analisado, revisitado, criticado, esgotado por autores clássicos. Mas para entender a contemporaneidade, me atento aqui sob a ótica de Souza (2017) ao analisar a dinâmica social brasileira ao longo dos anos acerca do capital econômico e consequentemente o social e político, os meios de produção material, os meios de produção simbólicos e a manutenção dos privilégios pela construção.

E para compreender a perpetuação das relações de dominação social e econômica no tempo, Souza (2017) alerta que é preciso primeiro conhecer a esfera pública, que ele aborda como uma instituição (diferente de Habermas) que nasce como o Estado e o



mercado. Seria nesta esfera pública singular que, segundo este autor, a classe média é colonizada e convencida pelos interesses do dinheiro.

De praxe, o autor recorre a Habermas que, para ele, foi quem melhor esclareceu e percebeu a importância da esfera pública para as formas modernas de aprendizado coletivo. E desde o início, a categoria de público se mostra intimamente ligada à categoria de privado, e para Souza (2017, p. 116), “uma primeira forma de privacidade com implicações óbvias dar-se a partir da privatização da fé”.

Essa esfera (inicialmente burguesa na concepção de Habermas) composta de sujeitos privados com opinião própria, “o que assegura a possibilidade da contraposição coletiva”, é indissociável da liberdade privada. Na dinâmica da troca de mercadorias e da troca de informações, nasce uma esfera pública de conteúdo não estatal, um fórum de pessoas com capacidade de julgar e que permite então a formação da opinião crítica.

O que é dito por Habermas a partir de sua análise da esfera pública é que, além do poder e do dinheiro e das formas de violência física e simbólica, as quais continuam decisivas em qualquer caso concreto, o exercício do poder político deve, também, se legitimar discursivamente. A novidade aqui é que o jogo da dominação social se torna mais complexo com a entrada de um elemento historicamente novo (SOUZA, 2017, p. 120).

Souza (2017) destaca a importância da formação dessa esfera pública nas conquistas de muitos direitos através de processos de convencimento, que lograram convencer e atingir cada vez mais partes significativas da sociedade, uma dialética do aprendizado social pelo convencimento, que mais tarde se ampliaria e passaria a cobrar suas demandas. A esfera pública passa de lugar de defesa de direitos de semelhantes para um espaço de pressão de classes.

A esfera pública enfim se tornou princípio organizador da sociedade moderna enquanto os debates parlamentares, os processos judiciais e as administrações requerem e necessitam de publicidade para estabelecer conexões entre cidadãos e estruturas de poder.

Mas no contexto do liberalismo clássico, a forma encontrada para não sucumbir aos interesses das massas, ou melhor, deslegitimar os interesses da massa, é negar-lhes a racionalidade, como sempre. E o público, deixado indefeso, à mercê da indústria cultural, é presa fácil para todo tipo de manipulação.

Apenas através de uma democratização institucional seria possível fomentar um espaço comunicativo para uma crítica reflexiva. O advento da televisão pública em muitos países foi cenário propício para a ampliação do debate social, mas não foi o modelo seguido pelo Brasil e a imprensa local turbinou a manutenção de interesses de conglomerados sem pluralidade e sem justiça. O espaço público colonizado pelo dinheiro abre caminhos para a manipulação e a incapacidade de pensar por si mesmo numa esfera pública produzida e maquiada artificialmente.

Assim, compreender a esfera pública também possibilita aprofundar o debate sobre a construção de esferas públicas em sociedades de grandes desigualdades, como é o caso do Brasil, e como fez Souza, e como fazemos nós, aqui, a fim de compreender a atual crise democrática e como a esfera pública pode ser um espaço também de mobilizações e de afetos.

Portanto, a esfera pública pode ser o lugar da perpetuação dos interesses, mas pode ser também o lugar das ideias, o lugar da discussão das ideias, onde as insatisfações são postas à mesa, de maneira racional ou sob a influência das vivências, das experiências de vida, dos sentimentos, dos afetos. Mas é preciso estabelecer um verdadeiro “lugar de discussão plural, honesta e legítima”.

Eis aqui o momento de pensar a cidadania e a participação dos sujeitos como mecanismos de autonomia, de possibilidade de reação, de resgate, de retomada de direitos. O indivíduo, cansado de sua condição de dominação, de exploração, de insatisfação, pode, enfim, tentar buscar o seu caminho, a sua autonomia, a sua cidadania, colaborando também para que a sociedade seja consciente de sua realidade e das possibilidades de melhorá-la.

### 1.2.1 Os sentidos da cidadania e da participação

A palavra cidadania vem do latim “*Civitas*”, que quer dizer cidade, e foi usada na Roma antiga para caracterizar a situação política de uma pessoa e os direitos que essa pessoa tinha ou podia exercer. “A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social” (DALLARI, 1998, p. 14).

Soares (2009, p. 130) explica que na Antiguidade a noção de cidadania dizia respeito aos privilégios de classes, ou seja, “a cidadania correspondia a privilégios legais

da oligarquia”. Tratava-se de um conceito regressivo, “que atuava como instrumento destinado a marcar um exclusivismo social” da época.

Na contemporaneidade, o conceito segue um caminho contrário e torna-se cada vez mais inclusivo, com sentido libertário e intimamente relacionado à posse de direitos. Ao explorar o tema, uma diversidade conceitual é apresentada. Kant diferencia a cidadania ativa (aquela na qual os indivíduos têm autonomia, podem se expressar, votar etc) da cidadania passiva (a dos indivíduos que não possuem autonomia). Lanoux traz uma visão mais ampla, na verdade, de espaço, quando afirma que o cidadão seria o co-habitante, que tem direitos e compartilha o espaço democrático. Bottomore classifica a cidadania como formal e substantiva. A primeira se refere à relação entre indivíduo e Estado, na qual deve existir obediência do povo e proteção do Estado. A substantiva se refere propriamente aos direitos, começando pelos políticos. “Trata-se de uma construção histórica em expansão, ligada hoje a muitos aspectos da vida, significando o acesso dos cidadãos à saúde, à educação, à previdência social, à cultura, à comunicação, etc” (BOTTOMORE, 1996, apud SOARES, 2012, p. 17).

A ideia moderna do conceito de cidadania tem suas raízes na Revolução Francesa. Ela inicia suas reflexões com uma de Rousseau em O Contrato Social, sobre a cidadania ser daqueles que a merecem, daqueles que têm a virtude cívica da disponibilidade ativa para a coisa pública, mas a distinção de “sujeitos ativos e sujeitos passivos” já compromete a noção moderna de igualdade (BENEVIDES, 1991, p. 2).

Para abordar as concepções atuais de cidadania, recorreremos à clássica linha do tempo de T. Marshall (1967), que seleciona ao longo da história três momentos na luta pelos direitos na Inglaterra. Ele afirma que os direitos civis (que caracterizam a liberdade individual, como o direito de ir e vir e teriam se consolidado no século XVIII), os políticos (participação no poder político) no século XIX e os sociais (que garantem mínimo de bem-estar e segurança) no século XX, o que se configurou como um processo de conquista de direitos em escala. Este autor ainda afirma que mesmo desenvolvida no período da supremacia capitalista, a questão da cidadania traz implícita a noção de igualdade.

Sempre ficou evidente que a natureza e a cronologia deste percurso foram invertidas em relação às fases estabelecidas por Marshall. Os direitos sociais vieram primeiro, mas foram implantados em período de supressão dos direitos políticos, durante o Estado Novo. Manifestações eram proibidas, a censura controlava a imprensa, o governo legislava por decreto e os inimigos do regime eram presos. Há vasta legislação

trabalhista e socialista, mas introduzida em ambiente de baixa ou nenhuma participação política, e precária vigência de direitos civis.

Na perspectiva liberal, Benevides (1991, p. 4) também cita Marshall sobre a cidadania, como o conjunto de liberdades individuais, que envolve os chamados direitos civis (locomoção, integridade física, associação, pensamento e expressão). Com o advento da democracia social, direitos trabalhistas e direitos sociais foram acrescentados (educação, saúde, seguridade, previdência). No quadro liberal então o cidadão é portador de direitos e liberdades em relação ao Estado e em relação aos outros indivíduos.

A Declaração dos Direitos Humanos de 1948, por sua vez, é vista como uma introdução à luta por uma nova geração de direitos, como os ligados ao meio ambiente, por exemplo, além da utilização do patrimônio comum e também focados em um ser humano com diferenças e peculiaridades, que clamam por um tratamento específico e individual.

Falar de cidadania é inconteste não só por sua relação com a cultura da participação, com a deliberação, com a maneira como os indivíduos se associam e buscam soluções para os problemas. É inconteste para compreender que no Brasil, como já discutido, a história é de muitos retrocessos e contradições, sendo que as desigualdades sociais históricas seriam o principal fator de não instituição de direitos. Tal constatação não se daria apenas no campo formal, das leis, mas sim na maneira como as relações sociais se estruturam. Como aponta, por exemplo, Telles (2006), ao afirmar que nossa sociedade teria sido instaurada com base nas discriminações, onde o sujeito não reconhece o outro como um sujeito também de interesses e valores válidos.

Carvalho (2010, p. 17) é enfático ao afirmar que “ao proclamar sua independência de Portugal em 1822, o Brasil herdou uma tradição cívica pouco encorajadora”. É a sua conclusão ao percorrer 108 anos (da independência, em 1822, ao final da primeira república, em 1930) da história do país, com destaque, é claro, para a abolição da escravidão (1888), a única revolução importante acerca do progresso da cidadania. Apesar da posterior construção de um país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa, a colonização portuguesa teria deixado “uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata (fator mais negativo para a cidadania), uma economia monocultora e latifundiária e um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira” (CARVALHO, 2010, p. 18).

A independência “negociada” não teria introduzido mudança radical no panorama até então vigente. A tranquilidade da transição teria facilitado a continuidade social, e o

país, herdado os três empecilhos persistentes ao exercício da cidadania civil: a negação da condição humana do escravo, a grande propriedade rural imune à ação da lei e um Estado comprometido com o poder privado.

Até 1930, Carvalho (2010) conclui que não havia povo organizado de maneira política nem sentimento nacional consolidado, nem no Império nem na República. Na verdade, 178 anos de história construíram o cidadão brasileiro com progressos inegáveis, mas com notável incompletude.

Aqui, uma consequência importante para a ineficácia da democracia foi a excessiva valorização do Poder Executivo. Os direitos sociais foram implantados em um período em que o Legislativo estava fechado ou era apenas decorativo, simbólico. “Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de “estadania”, em contraste com a cidadania” (CARVALHO, 2010, p. 221).

Soma-se a isso a desvalorização do Legislativo e uma visão corporativista dos interesses coletivos, em que os benefícios sociais foram tratados não como direitos de todos, mas como fruto da negociação de categorias com o governo. Em uma sociedade ausente de ampla organização autônoma, com prevalência de interesses corporativistas, a representação política não garante a resolução dos problemas da maior parte da população, mas sim de acordo com interesses. “Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais” (CARVALHO, 2010, p. 224).

A expansão do pensamento neoliberal, a redução no papel do Estado e o surgimento das organizações não governamentais passaram a caracterizar a realidade brasileira, assim como a *subcidadania*, termo utilizado por Souza (2006), para caracterizar aqueles abandonados, após a escravidão e que, de repente, se viram responsáveis por si mesmos, em uma sociedade de crescente economia capitalista. Além disso, outras minorias como os imigrantes e as mulheres, por exemplo, tentam inserção em um quadro preocupante de desorganização familiar e uma predisposição para a conduta marginalizada. As desigualdades sociais tornam-se, nesse sentido, a principal questão da cidadania no Brasil.

Segundo Soares (2012), para muitos movimentos sociais, a cidadania passou a ser tema central e possibilidade dos sujeitos como atores principais na esfera pública. É a partir dela que interesses diversos são apresentados, é que a sociedade é convocada a examinar suas questões, suas necessidades e novas discussões acontecem em busca do entendimento e da legitimidade de suas reivindicações de direitos.

Benevides (1991) reflete a cidadania da perspectiva do aperfeiçoamento dos direitos políticos pela implementação dos mecanismos de democracia direta e pela educação política de um povo. O cidadão cumpriria deveres, exerceria direitos, gozaria de liberdades e agora seria titular de uma função ou poder público. Com essa afirmação ela também reforça a fluidez entre as esferas do Estado e as esferas da sociedade, fazendo alusão à Habermas sobre a conexão entre a esfera pública e a esfera privada, e sobre a visão kantiana acerca da cidadania passiva e da cidadania ativa.

A autora defende mecanismos institucionais de participação direta do cidadão como referendo, plebiscito, iniciativa popular, como ferramentas de cidadania ativa. Mas atenta que sua implementação em sociedades tão desequilibradas como a nossa, a educação política, “entendida como educação para a cidadania ativa, é o ponto nevrálgico da participação popular” (BENEVIDES, 1991, p. 6). Ou seja, se considerarmos o eixo da democracia como efetiva soberania popular, educação política significa educação para a participação.

Benevides (1991, p. 10) também defende a ligação entre democracia, sociedade pluralista, educação política e democratização dos meios de comunicação de massa para transformar uma sociedade desigual e antagônica. É uma autora otimista, apesar da nossa “deformação histórica” como ela mesma conceitua. Ela afirma que se é possível que persistam formas excludentes de compreender a participação, como o clientelismo e a previsão das elites, é possível também que cultuemos uma participação mais voltada para a democracia contemporânea.

Assim, é importante descrever que foi no final da década de 60 que o termo participação se tornou popular. A onda de reivindicações, principalmente por parte de estudantes de ensino superior, e a intensificação de movimentos sociais foram apenas alguns dos fatores que aumentaram o emprego do termo.

Pateman (1992) procura compreender qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável. Ela afirma que inicialmente, entre os teóricos da política, da sociologia e da democracia, o conceito de participação assume um papel menor, até mesmo com ênfase colocada nos perigos inerentes à ampla participação popular em política.

Com todo o cuidado para não incorrer em simplificações, Pateman (1992) recorre a vários clássicos teóricos da democracia, como Mosca e Michels, dois influentes teóricos que refletiram acerca de dúvidas sobre a possibilidade de colocar em prática o conceito de democracia como era difundido. Enquanto Mosca dizia que toda a sociedade precisava

de uma elite no poder, Michels afirmava que era preciso fazer uma escolha entre organização e democracia.

Mais tarde, o colapso da República de Weimar, a alta participação das massas de tendências fascistas, o fantasma do totalitarismo e a instabilidade de tantos Estados no pós-guerra levantaram um alerta acerca das condições necessárias à estabilidade num estado democrático.

O ator recorre a Berelson (de teoria realista e precisa) para demonstrar que uma participação limitada, o desinteresse e a apatia teriam funções positivas no conjunto do sistema, ou seja, contribuíram para a sua manutenção e estabilidade. Altos níveis de participação estariam reservados para uma pequena parcela dos cidadãos. Dahl e Sartori também fazem essa mesma reflexão em suas revisões acerca das antigas teorias da democracia. E para Bentham e James Mill, a participação teria uma função apenas protetora, pois assegurava proteção aos interesses privados de cada cidadão.

Para Pateman (1992), Rousseau pode ser considerado o grande teórico da participação. Em *O contrato social* ele compreende a natureza do sistema político, apoiando-se na participação de cada cidadão na tomada de decisões. Para este teórico, a participação vai além de arranjos institucionais e componentes protetores, ela provoca um efeito psicológico sobre os participantes, desencadeando uma relação contínua entre as atitudes psicológicas dos indivíduos e o funcionamento das instituições. Ele versa sobre uma relação de interdependência entre os indivíduos, na medida em que precisam cooperar para realizar qualquer coisa. Sua noção estaria também ligada à noção de liberdade e à noção de integração.

Saindo do contexto das cidades-Estado, John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole seguem a concepção de Rousseau no que diz respeito à função educativa da participação. Enquanto Mill valoriza a participação na política local, em pequena escala, Cole constrói o argumento de que a vontade é a base da organização social e política e defende essa organização também através de associações locais, mas destaca a indústria como campo fértil e arena para a participação e para a busca de igualdade econômica, já que nesta o homem está na maior parte do tempo, ou seja, no trabalho, onde desenvolve uma relação de superioridade e subordinação.

Notamos, então, dois pólos de debate da teoria democrática contemporânea em relação à participação: autores que inspiram a defesa da contenção da participação para garantia da ordem, da estabilidade e de um bom gerenciamento das coisas públicas, e

autores como Pateman e Habermas, que idealizam modelos democráticos radicalmente participativos ou deliberativos.

E embora há um esforço teórico em superar a concepção de democracia onde os cidadãos alcancem o máximo de decisões favoráveis com o mínimo de participação, infelizmente as ideias restritivas sobre a participação na condução das questões públicas ainda moldam o perfil de muitas instituições públicas e privadas. É notória a resistência dessas muitas instituições em mobilizar mecanismos de participação popular em seus núcleos. Muitos desses mecanismos não se organizam e não funcionam como deveriam funcionar e/ou existem apenas por mera exigência e formalidade, com uma composição apenas de fachada. Muitas vezes tem suas ações e intenções asfixiadas e hora e outra são rotulados como “entraves” na administração pública, por exemplo.

Das várias abordagens, Carpentier (2011) classifica assim o modelo participativo: todos devem participar, todos devem ser envolvidos nas tomadas de decisão, governantes devem prestar contas para os governados, devem ser escolhidos pelos governados e por seus representantes e devem atuar no interesse dos governados. A nós nos interessa essa abordagem maximalista, que oscila da busca pelo consenso à exposição do conflito.

Nobre (2009) explica que as novas modalidades de participação popular e suas múltiplas identidades questionaram a neutralidade da burocracia do Estado, que agora passaria a compreender o indivíduo não como cliente passivo, mas como sujeito ativo na organização política.

Demo (1996) sistematiza algumas ideias em torno dos problemas da participação sob o ângulo da prática. Para ele o interesse pela participação é constante e oportuno sempre. Cada reflexão seria apontada num momento histórico diferente e sua máxima estaria na afirmação de que ela se mostra tão necessária quanto viável.

A questão da participação não poderia, enfim, estar desvinculada da questão da política social, já que esta trata-se do esforço planejado e organizado de reduzir as desigualdades sociais, mesmo considerando que nem toda política social é pública (políticas oriundas da sociedade civil, como a política sindical, a política de defesa da cidadania popular, de fomento a formas organizadas de controle do estado e outras).

O autor destaca que progredimos mais no campo socioeconômico do que no campo político, mas que no campo socioeconômico, a pobreza continua avançando. A impressão é de que a política social teria uma produção sagaz de controle social e de desmobilização social e que a participação pode facilmente ser usada como manobra de manipulação populista.



Ele conceitua a participação como conquista e autopromoção e que ela existe enquanto conquista processual. Não pode ser entendida como dádiva nem concessão porque assim não seria fruto de conquista e nem como algo preexistente. E participar suscita compromisso, envolvimento, presença. Mas Demo (1996) alerta que a ideologia mais barata do poder é aquela que se encobre com a máscara da participação. Nesse sentido, para participar, é preciso enfrentar o poder de frente e, a partir dele, abrir espaços de participação numa construção árdua e persistente.

Enfim, participação é conquista porque também é convencimento. O planejamento participativo convém convencer a comunidade da necessidade de determinada ação. Contudo, “não existe o processo participativo se não acontecer alguma coisa na estrutura das desigualdades” e “quando julgamos necessário nos comprometer com a política social, o fazemos também movidos por um instinto de sobrevivência” (DEMO, 1996, p. 20).

Ou seja, nós, seres humanos, indivíduos, cidadãos, somos movidos a participar seguindo nossos instintos, interesses, carências, necessidades. Certamente que nossos desejos, nossos sentimentos, nossos afetos compõem força propulsora para nos mobilizarmos. Demo (1996, p. 22) ressalta os condicionamentos concretos do fenômeno do poder, de que mais que boas intenções, o que vale é a realidade: “Embora possam funcionar em nós propósitos éticos, convicções humanitárias, compromissos ideológicos em prol dos pobres, na prática somos todos movidos mais pela nossa situação de classe”.

E o clímax de todo esse contexto está na caracterização da necessidade de comparecimento dos interessados em qualquer política social, na negação de uma postura assistencialista frente à uma política social, como esmola ou favor, porque a participação e a cidadania seriam práticas em vias de mão dupla, de busca, conquista e usufruto. Somos seres sociais, que se sentem parte ou desejam fazer parte, que se sentem corresponsáveis, mas que ao mesmo tempo almejam interesses e objetivos.

É óbvio que talvez não esteja em nossas práticas participar porque é um projeto milenar já receber as coisas prontas às custas dos outros, e que esse projeto faz parte da grande parte da história, fruto de uma sociedade autoritária e que convive há muito tempo com regimes autoritários.

Enfim, o processo participativo também é uma longa aventura histórica e as conquistas vieram depois de incansáveis conflitos seculares. Nesse sentido, Demo (1996) sistematiza de maneira didática cinco canais de participação que parecem ser mais

característicos e decisivos: organização da sociedade civil, planejamento participativo, acesso universalizado à educação, questão cultural e processo de conquista de direitos.

A organização da sociedade civil, descrita por Demo (1996) como “a capacidade histórica de a sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização”, é caracterizada por Dagnino et al (2002, p. 33) como o único núcleo de resistência que se organizou de maneira substancial contra o autoritarismo, numa luta que reuniu muitos movimentos sociais, muitos sindicatos e associações de profissionais como jornalistas, advogados, e também a igreja, a imprensa, as universidades e os partidos políticos. E com o retorno das instituições democráticas formais básicas os diferentes projetos políticos e a própria heterogeneidade da sociedade civil só avançou com a evolução dessa retomada.

É claro que através de elementos institucionais de organização, normas e valores, há interesses e estruturas de dominação, e elas também representam um nível de consciência histórica e feição política para ocupar o espaço e expressar suas necessidades de forma organizada. Mas a literatura nos leva a concordar que é preciso localizar, nesse sentido, a luta pela democracia e conseqüentemente por cidadania, por participação, no próprio terreno da sociedade civil, não somente no Estado. Como? Fomentando espaços públicos para promover o debate amplo no interior da sociedade civil. Mas antes é preciso conter o agravamento das desigualdades sociais e econômicas, pois suas conseqüências sobre a capacidade de mobilização e organização política da sociedade são devastadoras para o cenário da participação (DAGNINO, 2002).

Para além das desigualdades, acrescentamos o processo de construção democrática contraditório e fragmentado, contextualizado no início desta tese, estrutura estatal resistente aos impulsos participativos, a representação política que se inclinou para o Estado e não para uma postura de representatividade na sociedade civil, além da distância entre os partidos e os cidadãos e as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira. A autora é categórica: é necessário um bom desempenho técnico dos indivíduos que compõem as estruturas participativas, da constituição de espaços efetivamente públicos, no formato e nos resultados, a publicização do conflito e a desprivatização de estruturas decisórias do Estado, porque tais condicionantes podem também combater a despolitização na constituição do interesse público no interior desses espaços.

Não há uma dicotomia entre o Estado e a sociedade civil, mas um confronto, não entre Estado e sociedade civil, mas entre iguais e desiguais. “O problema de fundo é que o Estado é controlado pelos iguais. Interessa a estes que os desiguais não façam

confronto” (DEMO, 1996, p. 33). A dimensão do conflito é inerente ao processo de participação e à democracia (DAGNINO, 2002).

Enfim, é evidente que participação é caminho, é metodologia, que tem o objetivo de autopromoção, de mobilização política centrada nos próprios interessados, que passam a autogerir em função de suas necessidades, que visa superar formas assistencialistas de políticas sociais, realizar cidadania, como aquela que toma consciência das injustiças, descobre direitos, pensa estratégias de reação e tenta mudar a história, implantar regras democráticas de jogo, controlar o poder pela base, controlar a burocracia, negociar e, sobretudo, cultivar a democracia. Mas é preciso se atentar à qualidade política em termos de conteúdos e fins para além das instrumentações formais, (representatividade, legitimidade, participação da base e autossustentação) à estratégia político-econômica, à questões de mobilização e à luta pelo poder.

Assim como alerta Demo (1996), é preciso de atentar para os riscos de que os processos participativos sejam paliativos, suspeitos, demorados, efêmeros, que sejam construídos sob democratismo, centralismos, populismos, purismos e assistencialismos, e que é preciso conjugar estratégias entre produção e participantes, buscar qualidade política e mecanismos alternativos de autossustentação, de lideranças alternativas e o manejo qualitativo em todas as ações de participação.

O Brasil experimenta um ressurgimento significativo da participação a partir da década de 70, tendo como objetivo a oposição ao Estado autoritário e passando da falta de autonomia para a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil. Mas o direito à participação foi elevado à princípio constitucional em 1988 e após 15 anos as experiências participativas se mostraram desarticuladas e pouco cumulativas. A partir de 2003 muitas redes e organizações apontaram para a necessidade de um debate aprofundado sobre a participação no Brasil, pois com o início do governo Lula e a abertura de novos canais de participação, o cenário se mostrou mais oportuno para realidades mais estáveis.

Avritzer (2016) afirma que a democracia brasileira é identificada no mundo inteiro devido à marcante presença de movimentos sociais e atores sociais. Esse padrão de participação teria origem durante o processo de democratização do país, entre 1985 e 1988. A derrota histórica da direita brasileira, o rompimento da interdição da participação social (integrante dos governos autoritários) e um projeto participativo de mobilização social, que surgiu pela primeira vez na campanha pelo impeachment de Collor e depois nas manifestações de 2013 constituem os três fenômenos importantes deste período.

Mas o projeto participativo tem um segundo elemento: a participação institucionalizada, fruto da Constituição promulgada e nas legislações infraconstitucionais subsequentes. A Assembleia Nacional Constituinte adquiriu relevância e com ela movimentos de vários segmentos da sociedade se uniram para a aprovação de emendas populares. Temos a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e o MST (Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra): “A Constituinte gerou uma institucionalidade participativa que levou à criação de mais de 20 mil conselhos no Brasil” (AVRITZER, 2016, p. 15).

Em seguida houve uma explosão da participação social no país em nível local na década de 90. Destaque para o Orçamento Participativo (OP) de Olívio Dutra em Porto Alegre, e que se estendeu para mais de 200 cidades. Citamos ainda as conferências nacionais nos anos 2000 e a institucionalização da participação parece ter alcançado o êxito que se esperava, pois dela surgiram muitas políticas sociais de sucesso, sobretudo a partir de 2003.

Mas o autor revela que a institucionalização da participação também gerou alguns limites, que ficaram mais claros a partir de 2013: 1 – seletividade de políticas e atores nas administrações participativas, gerando o desenvolvimento de algumas áreas em detrimento de áreas tradicionais; 2 – tal mobilização não teria sido efetivamente expressada nas políticas de governo; 3 – áreas pouco representadas (infraestrutura, mobilidade urbana e transportes) constituem um ponto de conflito entre a população, o setor privado e o governo.

De maneira geral, Avritzer (2016) afirma que o ano de 2013 representou o questionamento dos modelos institucionalizados de participação, pois houve uma clara distinção entre mobilizações institucionais das não institucionais. O segundo elemento diz respeito à perda do monopólio da esquerda em relação à participação (até então exclusiva em todos os movimentos sociais). E por fim a volta dos setores conservadores às ruas, o que não se via desde 1964 e causou desdobramentos significativos para o Brasil até o presente momento.

Para este autor, a mobilização social no Brasil deve ser redesenhada e precisa estar articulada com uma reforma política que amplie o engajamento da sociedade, especialmente nas áreas de infraestrutura e de combate à corrupção. O isolamento no campo político e na gestão seriam os dois principais pontos vulneráveis da participação social, pois comprometem a legitimidade da participação popular sem novas agendas e

sem a participação de novos atores que não estejam incorporados na mobilização institucionalizada.

Infelizmente, o que se verificou nos últimos quatro anos foi uma espécie de asfixia de mecanismos de participação popular e a redução substancial de transparência. Uma pesquisa de 2021, realizada pelo Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) revelou que 75% dos Conselhos ou Comitês nacionais foram extintos ou esvaziados no governo Bolsonaro através de um de seus primeiros decretos que, segundo especialistas, teria “provocado o desmonte da participação popular nas discussões sobre políticas públicas”.

O decreto do presidente permitiu extinguir ou mudar regras de funcionamento de vários conselhos, como a exclusão de indígenas, cientistas e trabalhadores rurais extintos do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente), por exemplo, o que levou a sociedade a perder a voz neste conselho. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) está inativo e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi esvaziado. O resultado da última eleição presidencial parece trazer um pouco de otimismo em relação às políticas de participação, pois nos primeiros dias do novo governo, a rotina de instituições como por exemplo, a UNE e a FUNAI, já evidenciaram a abertura de suas portas às suas representações que, há quatro anos não tinham acesso e cadeira em suas decisões e políticas públicas.

É preciso valorizar espaços de luta e conquista porque eles foram construídos para a participação e para a cidadania e surgiram diante de um sistema político incapaz de absorver os novos atores coletivos da sociedade civil. Mas é preciso se atentar para o fato de que esses espaços também são espaços de disputa. Então fortalecer entidades, movimentos e formas de representação junto às entidades, comunidades e não dissociar a questão da participação cidadã das instituições democráticas que o nosso sistema possui são estratégias fundamentais para fomentar a participação.

Ou seja, é preciso ter presença e é preciso ser presença.

Participar politicamente, fundamentalmente, tomar parte nas decisões sobre políticas públicas. Consiste em formar opinião sobre uma decisão do Estado; em expressar pública e livremente, essa opinião; e em vê-la levada em consideração. Trata-se de uma meta ainda a ser atingida, pois nenhuma sociedade possibilitou até hoje a plena participação política de todos os seus cidadãos (SAMPAIO, 2004, p. 47).

Sampaio (2004, p. 48) faz breves e assertivas análises sobre a participação no mundo e no Brasil. Para ele, o declínio da participação no mundo é resultado do declínio do Estado e da investida do capital contra o trabalho, porque o Estado faz a junção de todas as lutas. Então quando o Estado perde força, a participação também perde.

No Brasil a escravidão seria nossa grande ferida, ainda aberta, o nosso passado colonial. E três características contribuem, segundo Sampaio (2004) para que a ferida não se cicatrize:

Uma cultura autoritária, que nos coloca resistentes diante do contraditório e da contestação, a falta de informação para sustentar um debate objetivo e falta de articulação social, de ligação com entidades. Construir redes de participação democrática do povo é o desafio que está posto para os que desejam transformar nossa sociedade” (SAMPAIO, 2004, p. 50).

Já Celiberti (2005) aponta que a América Latina possui elementos de integração, identidade, história e signos em comum, viveu o esgotamento de políticas ditatoriais e vive democracias jovens e em processo de desencanto desde a primeira década do século 21, mas é fato que no Brasil, no mesmo período, em parte, o papel ativo da cidadania e os múltiplos atores sociais contribuíram para a instauração de uma institucionalidade em constante mudança, com o orçamento participativo, a descentralização municipal e a implementação de leis de participação e controle social e afins. Só que infelizmente essa parcela participativa coexiste com uma prática política fraca, empobrecida e refém da economia capitalista.

Celiberti (2005, p. 56) cita Judith Butler (2003) sobre a visão da hegemonia para defender que a participação não se baseia numa reunião ou em uma coalizão de atores para negociar agendas. É uma forma de viver a democracia. Ela abarca a sociedade em seu conjunto. “...abarca as formas anômalas e subversivas que vivem no plano subjetivo e pessoal, aquelas coisas que fazem as formas de sentir e amar, as formas de viver e criar comunidades”.

Entendemos assim, a participação política dos cidadãos numa perspectiva democrática ampliada e que lhe atribui conteúdo substantivo: trata-se de um movimento em direção ao empoderamento dos desfavorecidos de determinada formação social e que visa a ampliação dos direitos (MATOS; FILHO, 2016, p. 401)

É compreensível e evidente que nos falta a cultura da participação, mas é evidente também que participar está associado a algo além do concreto, algo que nos move, que

nos mobiliza, algo mais “abstrato e pessoal” como afirmou Butler, algo mais intimista. Esse movimento em direção ao empoderamento mobiliza emoções, mobiliza o resgate de nossas experiências pessoais que nos impulsiona a fazer parte e talvez contribuir para mudar nossas próprias realidades e realidades semelhantes às nossas realidades.

Participação requer uma multiplicidade de agendas de pessoas e coletivos, como sujeitos ativos de mudanças e sujeitos dotados de racionalidade, identidades e afetos, movidos por suas necessidades, seus sonhos e seus sentimentos, em uma possibilidade de interações, negociações e diálogos. Enfim, participar é sentir!

Hoje, mais do que nunca, os cidadãos precisam repensar seus papéis diante das necessidades sociais e das políticas públicas, precisam apostar em governos e agentes políticos que incentivem e criem ferramentas e estratégias para a participação, que valorizem e apoiem iniciativas populares. E, enfim, governos e sociedades precisam se despir de práticas autoritárias e vestir ideias, hábitos e posturas democráticas no dia a dia, a começar pelos contextos educacionais, onde os alunos e as famílias podem e devem ser convocados a dialogar sobre seus problemas, anseios e expectativas.

E mais que tudo isso, olhando para o passado, para todos os acontecimentos do processo de redemocratização do Brasil, compreendemos que participar dá trabalho, requer sair da zona de conforto, tomar iniciativa, buscar informação, conhecimento e caminhos para viabilizar maneiras de solucionar nossas demandas. Requer educação, requer compromisso e requer reorganizar a agenda da vida. Trata-se de superar uma cultura centenária e se despir de egos para trabalhar o olhar para o coletivo: uma proposta bastante desafiadora e altruísta, mas necessária.

## 2 EMOÇÕES, AFETOS E HISTÓRIAS DE VIDA NA DELIBERAÇÃO

Quando falamos em Deliberação Pública, tocamos visivelmente num dos temas mais centrais da Teoria Democrática Contemporânea, e o final da década de 90 e início do segundo milênio tornou-se um período marcante para acadêmicos da área porque muitos filósofos políticos se inclinaram a convergir para a centralidade da deliberação pública. Esta passou a ser importante fator de legitimidade de sociedades plurais, complexas e multiculturais. Retomamos este tema nesta seção porque seu aprofundamento é importante na introdução aos estudos sobre os processos deliberativos e seus atravessamentos.

Habermas (1984; 2003a; 2004) se destaca pelo pioneirismo nos estudos sobre deliberação e esfera pública e defendeu a ideia de um estado democrático constituído sob uma lógica procedimental marcada por um discurso racional e no qual somente a totalidade dos indivíduos envolvidos nos processos deliberativos poderia garantir a legitimidade das escolhas e das decisões. Este autor inspirou e continua sendo importante base teórica para muitos pesquisadores, que continuam apostando na racionalidade dos argumentos para justificar preferências e julgar determinadas situações.

Outros pesquisadores, no entanto, articulam alguns pressupostos e concepções clássicas com demandas democráticas contemporâneas, afinal de contas, as sociedades, em constantes mudanças, precisam ser repensadas e suas democracias, aperfeiçoadas.

Recentemente, pesquisadores demandam esforços em verificar se realmente os momentos deliberativos seriam momentos estritamente racionais, lógicos e isentos de qualquer afeto ou sentimento, ou se acabam incorporando vivências, preferências, emoções e histórias de vida na elaboração de suas justificativas, no julgamento de determinadas situações e na tomada de decisões pertinentes à coletividade. E já constataram que os momentos deliberativos são sim atravessados pelos afetos.

As emoções implicam em tomadas de posição em relação à realidade percebida e compreendida em comum e possuem um valor demonstrativo para que os demais notem o que seria importante em algumas situações, o que afeta a definição social e as perspectivas de algumas circunstâncias. Além disso, abordados como alicerce cultural, as emoções e os afetos nunca tiveram o seu devido crédito, mas impulsionaram as sociedades a se transformar, resolver problemas e estimular respostas a todos os tipos de dores e sofrimentos, gerando respostas e influenciando comportamentos.



O momentos deliberativos não estariam livres das emoções, dos afetos, das histórias de vida, é fato, pois possuem como protagonistas das discussões, seres humanos dotados de experiências, vivências e complexidades, o que certamente influenciam seus pensamentos, discursos, justificações e posturas.

Abordar fenômenos sociológicos sem considerar o campo emocional dos indivíduos é um risco, é uma escolha e é parcial, e pode apresentar resultados não tão condizentes com a realidade, com a prática.

Este capítulo tem o objetivo de refletir sobre a deliberação e sobre a influência das emoções e dos afetos neste processo tão importante para as sociedades democráticas, para a contemporaneidade. É imperativo uma concepção mais abrangente da deliberação.

## **2.1 A Teoria Democrática Deliberativa: para introduzir a deliberação**

Há um consenso na esfera acadêmica sobre uma virada da teoria democrática para a democracia deliberativa na década de 90 (DRYZEK, 2000). Avritzer (2002) acredita que dois elementos fundamentais contribuíram para essa virada: o elemento teórico, devido a adoção do conceito de deliberação, passando pela reflexão habermasiana sobre os modelos normativos democráticos e sobre uma sociedade democrática ordenada enquanto uma democracia deliberativa (como já pontuamos no capítulo 1). É um elemento prático porque diz respeito à prática deliberativa em um conjunto diversificado e complexo de instituições e indivíduos.

Para Avritzer (2002), além da superação de uma concepção ligada estritamente ao voto, outros três elementos caracterizam a democracia deliberativa: a relação entre a racionalidade política e a ideia de mudança, justificação de preferências e tomadas de decisões, a inclusão do indivíduo nos processos de produção de normas-ações e por fim, a ideia de construção institucional, já que o processo envolve a procura por instituições que efetivem as preferências dos cidadãos.

Chambers (2009) afirma que é enorme o número de pesquisadores que estão trabalhando com um modelo de democracia deliberativa ou escrevendo sobre porque trata-se de uma teoria normativa que tem como objetivo intensificar a democracia através de modos mais justos e democráticos de lidar com o pluralismo. Que se afasta de entendimentos individualistas liberais ou econômicos para dar espaço a concepções de *accountability* e discussão. “Ela é, na verdade, uma ampliação da democracia

representativa” e abraça uma releitura de questões relacionadas aos direitos, à soberania popular, à transparência e ao constitucionalismo (CHAMBERS, 2009, p. 241).

A teoria democrática deliberativa investiga criticamente a qualidade, a substância, a racionalidade dos argumentos e das razões acionadas para defender leis e políticas. Ela estuda e avalia as instituições, fóruns, os ambientes e os espaços públicos disponíveis para a justificação deliberativa e para a *accountability* e se preocupa com as condições sociais, econômicas, políticas e históricas necessárias à uma deliberação bem-sucedida, assim como se ocupa das atitudes, dos comportamentos e das crenças requeridas aos participantes (CHAMBERS, 2009, p. 242).

Joshua Cohen (2009, p. 85) foi objetivo na conceituação: “por democracia deliberativa entendo, aproximadamente, uma associação cujas relações são governadas pela deliberação pública de seus membros”, e uma associação como ele mesmo completa, “que trata a própria democracia como ideal político fundamental”.

Cohen (2009) disserta sobre a democracia deliberativa, baseado nos estudos do filósofo político John Rawls (1972, 1982), que afirma que uma democracia bem conduzida é capaz de organizar o debate em torno de concepções relacionadas ao bem comum, à justiça e sem espaços para barganhas e interesses. Ademais, as liberdades políticas devem estar acima de posições econômicas ou sociais dominantes, a fim de que políticas democráticas sejam executadas em condições justas. E finalmente, a política democrática deve estar alicerçada em valores como autorrespeito, cooperação, competência política, amizade cívica e numa deliberação pública focada no bem comum.

Como um teórico que passou boa parte de sua vida acadêmica elaborando uma teoria denominada “Justiça como equidade”, Rawls tem como tema central de suas pesquisas a discussão de como tornar as sociedades mais justas. E nesse sentido, sua concepção sobre uma política democrática é construída em torno da noção de um esquema pluralista, que deve se responsabilizar por demandas que se referem ao bem comum e que possam ser aplicadas em questões particulares da política pública.

Partindo da discussão de Rawls sobre democracia, Cohen (2009) elaborou cinco características/ideias principais de uma democracia deliberativa: uma associação independente e em processo; a deliberação livre entre iguais é a base para a legitimidade; a democracia deliberativa é pluralista; os membros acreditam que os procedimentos dão legitimidade à deliberação; e se reconhecem mutuamente com capacidades deliberativas para tal.

Gutmann e Thompson (2009) afirmam que teorias da democracia deliberativa envolvem um conjunto de princípios, cujos objetivos são estabelecer termos justos de cooperação política numa sociedade democrática.

Na democracia deliberativa, enfim, as decisões e possíveis soluções seriam definidas através da troca de razões aceitas de maneira mútua, o que levaria a um entendimento final por todos os envolvidos. Esses estudos passam a convergir acerca da centralidade da deliberação pública como fator importante de legitimidade nas sociedades complexas. Portanto, a deliberação não seria simplesmente um processo de trocas discursivas regidas por normas e princípios, mas um processo cheio de conexões entre diferentes esferas e atores políticos e sociais, com o objetivo de avaliar e compreender questões de ordem geral e coletiva. Trata-se de um instrumento de construção de cidadania, já que pode instaurar uma dinâmica de interlocução face a face. (MARQUES, 2009).

Marques (2009) acredita que uma esfera pública de discussão ampliada pode aproximar substancialmente as instâncias formais de governo e os espaços informais de conversação cívica, o que potencializa um cenário mais favorável para o sistema democrático.

A democracia deliberativa, enfim, se apresenta como aquela, capaz de inserir os indivíduos nas decisões políticas e aproximá-los das esferas formais de decisão, dando mais sentido e significado para a participação. A forma como toda essa engrenagem se move e funciona é o que nos interessa.

## **2.2 A Deliberação e sua dimensão comunicativa**

Ao tentar entender como se organiza uma sociedade democrática na prática e, diante dos avanços da tecnologia, pesquisadores das áreas de sociologia, ciências políticas e comunicação têm estudado a deliberação no que diz respeito a questões consideradas relevantes para a coletividade.

Entendida como um processo social comunicativo, onde os indivíduos têm a oportunidade de apresentar suas ideias, posições, preferências e demandas, debatendo e validando argumentos e justificações baseados no respeito e na reciprocidade, a deliberação tornou-se um dos temas centrais da Teoria Democrática Contemporânea.

Jonh Rawls (1971), Bernard Manin (1987), Jürgen Habermas (1975, 1984, 1989, 1995, 1997, 2003, 2005, 2006), Cohen (1989, 1991, 1997), Dryzek (1990, 2000), Benhabib (1992, 1996), Bohman (1996, 2004, 2009), Chambers (2000, 2003), Gutmann e Thompson (2003, 2004) influenciaram muitos autores a desenvolverem o conceito de deliberação, quase sempre calcado num arcabouço normativo e procedimental, cuja legitimidade se dá através de razões públicas advindas de arenas deliberativas igualitárias e inclusivas.

Há de se destacar novamente que o filósofo alemão Jürgen Habermas é o pioneiro acerca dos primeiros estudos sobre a noção de deliberação pública. Ao defender um estado de direito constituído sob uma lógica procedimental, onde somente a totalidade dos indivíduos envolvidos num processo discursivo racional poderiam garantir a legitimidade de uma decisão, Habermas (1997) elencou racionalidade argumentativa, inclusão, não coerção e igualdade moral e política entre os participantes em um modelo procedimental que se interessa pela função epistêmica da negociação. O principal objetivo de seus estudos, nesse sentido, foi estabelecer princípios formais de interação para assegurar a legitimidade das discussões e mediar conflitos que surgem nas sociedades diversas.

A teoria habermasiana foi bem aceita entre os teóricos deliberativos e sua concepção procedimental tornou-se marco fundamental para muitos outros autores porque sob o aspecto normativo, Habermas concebe a deliberação como um processo discursivo ideal, onde os indivíduos elaboram de maneira coletiva um problema e requerem a sua solução através de uma ação comunicativa recíproca. Mas para o autor, deve haver uma articulação entre o discurso institucional e a conversação cívica entre os cidadãos.

E é por conta dessa perspectiva de articulação entre esses dois processos deliberativos, que Marques (2009, 2010) afirma que a deliberação atrai a atenção de problemas relacionados a diferentes demandas e necessidades. A autora contextualiza que entre os princípios normativos que guiam a deliberação e a esfera pública, destacam-se: a paridade de status, onde todos têm o direito de manifestar-se, a transparência e a publicidade, que permite premissas acessíveis e entendíveis a todos, a inclusão de todos no processo de justificação e argumentação, a racionalidade como a capacidade de transformar uma questão comum a todos, e a reciprocidade, intensamente relacionada à empatia, para adotar o ponto de vista alheio.

Talvez a máxima de Habermas (1997) sobre a deliberação seja a de que ela é um processo de aprendizagem de forma reflexiva e que deveria ajudar os cidadãos a conhecer, de fato, e resolver os problemas de maneira coletiva. Sendo uma combinação harmoniosa de atualização constante de discussões e conversações políticas que acontecem nas esferas públicas, a deliberação tem o poder de alimentar uma prática de intercompreensão através de uma construção negociada e racional da compreensão de um problema.

Sob essa ótica, Gutman e Thompson (2009) entendem que a democracia deliberativa é uma forma de aproximar e conciliar as decisões políticas e a participação popular, embora ambos tenham posições contrárias em como executar esse processo. Ou seja, a deliberação permite que as várias camadas sociais debatam sobre questões da agenda pública. Para eles, deliberar é justificar as decisões tomadas por seus cidadãos e representantes. E para justificar publicamente as decisões de caráter individual ou coletivo, deve haver participação e utilização de razões plausíveis.

Para Avritzer (2000), a deliberação está relacionada ao processo argumentativo desenvolvido na esfera pública de discussão e abrange um processo de produção de decisões. Assim, argumentar e decidir seriam duas faces de uma mesma moeda.

Chambers (2009) explica, de modo geral, que a deliberação é o debate e a discussão que têm como objetivo produzir opiniões racionais, bem-informadas e fundamentadas, que devem ser revisadas à luz de novas discussões, informações e demandas. Embora o consenso não seja imperativo ao final do processo e embora os indivíduos persigam os seus interesses, a pluralidade e a coletividade devem legitimar os resultados.

A autora destaca que os teóricos da democracia deliberativa buscam responder como a deliberação pode materializar preferências, mediar interesses privados, diferenças, empoderar marginalizados, promover e/ou favorecer a integração e o reconhecimento, produzir opiniões, políticas e consensos. Eles também concordam que se trata de um processo de difícil realização empírica porque demanda princípios normativos exigentes que definam as trocas argumentativas, como igualdade, reflexividade, publicidade, reciprocidade, *accountability*, autonomia, ausência de coerção e respeito mútuo.

Seyla Banhabib, James Bohman, John Dryzek, Joshua Cohen, Dennis Thompson e Amy Guttmann também defendem a deliberação discursiva como uma alternativa aos modelos democráticos tradicionais. Eles articulam pressupostos e conceitos clássicos às demandas democráticas contemporâneas e destacam a participação da sociedade civil e

uma gestão pública que atenda ao multiculturalismo, ao pluralismo político-social e à maior transparência nos processos decisórios das questões públicas.

Benhabib (2009, p. 112), preocupa-se em “examinar as fundações filosóficas da legitimidade democrática”, argumentando que em sociedades democráticas complexas a legitimidade deve ser resultado de uma “deliberação pública livre e isenta de constrangimentos” acerca de tudo que é de interesse comum.

Mas a reivindicação por uma participação maior e mais efetiva em discussões públicas tem demandado formas e procedimentos de comunicação que garantam legitimidade de políticas públicas que atendam a interesses conflitantes em sociedades complexas. Essa reivindicação, onde o engajamento explorado por Benhabib (2009) depende da formulação de razões próprias compreendidas e aceitas da elaboração coletiva de um problema “requer que os indivíduos sejam capazes de dialogar através de suas diferenças, a fim de chegar a uma melhor compreensão de um determinado problema e/ou à sua solução” (MARQUES, 2009, p. 13).

Para esta autora, as sociedades democráticas modernas complexas prezam pelo bem-estar econômico, pela identidade coletiva e pela legitimidade desde a Segunda Guerra Mundial, objetivos que acabam se chocando devido à complexa relação que estabelecem entre si. Mas em bom funcionamento, esses fatores existem de maneira ideal e em equilíbrio. E isso só é possível, reiterando, através de uma deliberação pública livre e isenta de constrangimentos.

Alinhada ao “construtivismo Kantiano” nomeado por Rawls e à “reconstrução”, nomeada por Habermas, Benhabib (2009, p. 112) relaciona os pressupostos normativos da deliberação e a idealização da racionalidade prática. Ou seja, as instituições deveriam ser organizadas em função da deliberação, de modo que tudo o que é de interesse público e geral resulte de processos deliberativos conduzidos de maneira justa e racional. Supõe-se que as instituições de poder tomem decisões que representem um “ponto de vista hipoteticamente imparcial e igualitário” em relação aos interesses dos demais indivíduos. Mas tal constatação só pode ser alcançada, de fato, se essas decisões estiverem abertas a processos de discussão entre cidadãos livres e iguais.

Os processos deliberativos, para a autora, são essenciais para a racionalidade em discussões coletivas: geram informação, geram preferências coerentes<sup>2</sup> e geram reflexões

---

<sup>2</sup> Para Benhabib, trata-se de uma ficção o indivíduo possuir um conjunto ordenado de preferências, pois estes podem ter seus pontos de vista e desejos. A formação de preferências coerentes se daria somente após o processo de deliberação.

sobre as preferências dos outros, forçando os indivíduos a pensarem sob a ótica do outro (o que Hannah Arendt chamou de mentalidade ampliada).

Joshua Cohen (2009, p. 92), por sua vez, propõe um esquema ideal de deliberação, uma espécie de “declaração explícita das condições para a decisão deliberativa”, como ele mesmo descreve, e cujas instituições democráticas deveriam incorporar: é necessário decidir sobre uma agenda, uma demanda, em seguida propor soluções para esta agenda, sustentar tais soluções através de razões consistentes e enfim, apresentar uma alternativa, uma intervenção. Importante destacar que os resultados desse “grande acordo” são “democraticamente legítimos” se objetos de um “acordo livre e razoável entre iguais”. E também se as instituições providenciarem uma estrutura para a formação das vontades, onde possam determinar se há igualdade, autonomia e se a deliberação é livre e racional (COHEN, 2009, p. 92).

Ele argumenta que as implicações de um compromisso com decisões deliberativas para os termos da associação social carregam um acordo para promover o bem comum e a autonomia individual. E contextualiza o sectarismo, a incoerência e a injustiça como fortes objeções ao sistema deliberativo ideal, além de destacar o papel fundamental de partidos fortes para tornar a democracia deliberativa.

Maeve Cooke (2009, p. 143) é objetivo em sua reflexão sobre os principais argumentos favoráveis para uma democracia deliberativa: “em termos simples, a democracia deliberativa refere-se a uma concepção de governo democrático que assegura um lugar central para a discussão racional na vida política”.

Ele elabora cinco argumentos que justificam a preferência pelo ideal deliberativo, mas alerta que os quatro primeiros argumentos são dependentes do quinto para que a sociedade realmente alcance uma democracia deliberativa. São eles: (1) O processo da deliberação pública tem o poder educativo; (2) O processo da deliberação pública tem um poder de gerar comunidade; (3) O procedimento da deliberação pública aperfeiçoa a justiça dos resultados democráticos; (4) A deliberação pública contribui construtivamente para a racionalidade prática dos resultados democráticos; (5) A democracia deliberativa elucida um ideal de democracia que é mais congruente com quem somos. Esse quinto argumento traz elementos centrais para história ocidental moderna: o conhecimento, o *self* e o bem-viver.

Nessa perspectiva de elucidar o poder educativo do processo deliberativo, não somente os membros que deliberam aprendem e constroem laços, mas também todo um conjunto de pessoas que compõem as periferias desse núcleo deliberativo.

Quando o autor afirma que a democracia deliberativa elucida um ideal mais congruente com o que somos, identificamos mais uma afirmação assertiva, pois como fazemos parte de uma sociedade complexa e diversa e que vem se transformando aos poucos, pensar a deliberação como algo mais próximo de nossa realidade, onde o indivíduo é convidado a analisar as demandas que envolvem a sua e pensar nas melhores alternativas para resolvê-las, fomenta um sentimento de autonomia entre os cidadãos, que acabam se sentindo verdadeiramente parte do processo e das decisões. Mesmo que as decisões não agradem a todos, o fato de fazer parte do “durante”, e pensar em alternativas para solucionar problemas e melhorar a vida das pessoas envolvidas tem um efeito mobilizador e satisfatório entre os participantes.

Como já foi apresentado, um dos motivos da atual crise das democracias no Brasil e no mundo diz respeito ao não se sentir representado, não se sentir parte das decisões que influenciam diretamente nossas vidas. O cidadão se vê na obrigação do voto, mas fora das discussões e longe de ser ouvido e atendido por seus representantes. As esferas formais, onde realmente as decisões se consolidam, parecem tão distantes e intocáveis que muitas vezes até nos sentimos mercedores de determinadas políticas, mas a sensação é de que elas já se tornaram tão utópicas que nem nos posicionamos mais, apenas nos acomodamos. O cidadão se coloca cada dia mais à margem, mais alienado e em detrimento de todas as decisões, até mesmo as decisões das esferas do mundo da vida.

Ao contrário, uma sociedade que se abre ao debate, às discussões, e que valoriza os momentos deliberativos e as iniciativas populares, de fiscalização e controle social, que adota essa postura no dia a dia, independente da área e da atividade, terá mais chances de conduzir uma democracia substancial e significativa, não meramente ilustrativas ou se de puro regramento burocrático e rituais sem sentido.

Pode parecer uma analogia simplista, mas recorreremos a Jean Piaget para atentar que se educar é provocar uma atividade, educar para a participação é provocar a participação. Antes de deliberar, é preciso primeiro participar. É preciso provocar a sociedade para momentos participativos.

Baseado nesses elementos, Cooke (2009) faz uma crítica às obras de Habermas e sobretudo, Rawls, no que diz respeito à autonomia política. Defende que o ideal da autonomia política, com valor central de *accountability* racional como uma concepção normativa fundamental na modernidade ocidental, está mais para o processo do que para os resultados. É para e durante o processo que os cidadãos são convidados a procurarem as melhores justificativas para leis, princípios e políticas que governam suas vidas.



E ao fazer um comparativo entre os autores clássicos, sobre a autonomia política, Cooke (2009) conclui que a deliberação pública almeja descobrir o que está correto em um determinado contexto, através de um processo cognitivo, onde os cidadãos se engajam porque estão interessados na autoria política. O objetivo de minimizar o hiato entre legitimidade e justificação e o lugar da autonomia política têm sua importância mais no processo do que nos resultados. Os cidadãos são convidados a decidir e fazer as melhores escolhas entre leis, princípios e políticas que governam suas vidas.

Bohman (2009) traz a sua concepção pela deliberação de maneira dialógica. Ele resgata a concepção aristotélica do termo no que diz respeito à capacidade de deliberar, afirmando que esta seria facilitada na esfera do senso comum. E lança o questionamento: “pode a deliberação funcionar como ideal governante de sociedades modernas, complexas, pluralistas e ainda estáveis” (BOHMAN, 2009, p. 13)?

O autor apresenta três modelos de ideal deliberativo numa sociedade globalizada que deve pensar muitas outras formas de deliberação nas democracias constitucionais modernas. O pré-cometimento, o pluralismo e o diálogo. O pré-cometimento, como o nome já diz, se refere ao comprometimento irrevogável com regras e agendas, modelo de difícil adesão devido às diferentes demandas e conflitos da democracia. O pluralismo poderia ser a opção mais viável, mas o autor escolhe o diálogo como o melhor caminho. E reflete acerca do que realmente torna a deliberação pública e o que ela pode, de fato, alcançar, destacando o processo de formação da razão pública.

Embora o autor aponte um padrão mínimo de deliberação para convencer a todos e chegar ao que constitui como “acordo”, o que pode realmente ser convincente são as razões oferecidas por ou para os cidadãos. Pode até não haver unanimidade, mas é sempre um acordo onde grande parte concorda e respeita a decisão para continuar a cooperar na deliberação. Sendo assim, o caráter público da razão depende de sua audiência de cidadãos politicamente iguais.

O autor é convicto de que a deliberação melhora a qualidade da justificação política e da produção de decisões, afinal as decisões estão sujeitas a um vasto leque de opiniões e de outras alternativas. Mais próxima do ideal, ela seria desenvolvida em fóruns abertos, nos quais as razões e a opinião pública se formam a partir de perspectivas relevantes e plurais. Haveria, de fato, mais qualidade nos resultados.

Para Bohman (2009, p. 36), a deliberação pública seria uma estrutura discursiva e argumentativa, construída de maneira coletiva e cooperativa, que deve ser analisada e

avaliada para, segundo o autor, “iluminar deficiências nos arranjos deliberativos existentes”.

A abordagem aqui é baseada na cooperação e não no procedimentalismo, na comunicação e no diálogo, onde a deliberação alcança sucesso quando os participantes reconhecem que eles contribuíram e influenciaram os resultados, mesmo não concordando com eles. E quando as razões são convincentes para os outros através de mecanismos dialógicos como o da publicidade, da não tirania e da igualdade, uma ordem política é legitimada.

Bohman (2009, p. 39) passa pelas análises de Habermas acerca da publicidade kantiana ao contextualizar o discurso. Para este autor, seria o discurso o meio da deliberação pública, através do qual “um falante considera o proferimento de um ouvinte para providenciar a avaliação de uma demanda”. E essa atividade cooperativa pode perdurar mesmo depois do conflito, sem necessidade de unanimidade nem de acordo agregativo, mas sim de cada um com sua própria motivação, com diversidade de domínio político, para cooperar através de uma abordagem dialógica. A cooperação envolve a prática racional, momento em que os atores adquirem e utilizam conhecimento, muito mais complexa, segundo o autor, do que a justificação na ciência, na lei ou na moralidade.

Entre a complexidade do discurso e a simplicidade do diálogo, o autor enfatiza mecanismos dialógicos que operam na deliberação pública: o equilíbrio reflexivo (Rawls), trocas recíprocas, a articulação e a capacidade de assumir perspectivas e papéis implícitos na comunicação a fim de modificar minhas próprias razões em interações múltiplas e complexas e resolver conflitos face a face.

Está claro que em sociedades modernas, complexas, pluralistas e ainda instáveis como a nossa realidade brasileira, o diálogo seria a opção mais viável para atender às mais diversas demandas e realidades. Cooperar e dialogar seriam as melhores estratégias para fomentar a participação e se chegar a um consenso em detrimento de procedimentos deliberativos burocráticos, regras e protocolos que não geram significado e acesso aos participantes, pelo contrário, geram constrangimentos.

Mendonça (2011) também destaca a relação comunicação e sociedade civil e o diálogo no seio da teoria democrática. Ele recorre à Habermas, em sua teoria da ação comunicativa, para relacionar esfera pública, sociedade civil e democracia, no que diz respeito ao papel dos atores sociais em captar e reverberar os problemas sociais a fim de influenciar o núcleo político.

O diálogo e tantas outras características nos revelam, assim, a dimensão comunicativa da deliberação, aquela que, na concepção de Marques (2009), é também referência na comunicação social, estabelecendo relações significativas entre os meios e os processos de participação. Para esta autora, compreender os modos de comunicação empregados nos permite compreender também como se constroem as relações entre os participantes.

Em seu artigo, que inaugura uma coletânea sobre deliberação por ela organizada, Ângela Marques volta suas atenções para as intersecções entre a comunicação e a deliberação pública, destacando que a comunicação neste contexto não se resume apenas à ação dos media. Trata-se de uma prática de intercompreensão e “demanda um movimento em direção ao outro”, que envolve reflexões sobre linguagem e a retórica da persuasão, do exercício do convencimento numa atuação mediatizada ou face a face. Essas práticas articulam atores e arenas que compõem a esfera pública.

Além das trocas discursivas, Marques (2009) também disserta sobre a oportunidade que os indivíduos têm de apresentar suas perspectivas e seus argumentos, através de discussões sempre baseadas no respeito mútuo, de maneira síncrona e a longo prazo.

Sob esse viés, a deliberação pode ser compreendida como uma atividade discursiva capaz de conectar esferas comunicativas formais e informais, nas quais diferentes atores e discursos estabelecem um diálogo, que tem por principal objetivo a avaliação e a compreensão de um problema coletivo ou de uma questão de interesse geral (MARQUES, 2009, p. 13)

Habermas (2005) assim também concebeu a deliberação, como processo social e comunicativo que permite identificar e analisar a relevância de questões comuns aos cidadãos e disponibilizar informações pertinentes para que tais questões sejam interpretadas, avaliadas, refletidas, solucionadas, considerando a pluralidade de interesses.

Ou seja, não trata-se apenas de uma troca argumentativa, mas de um processo que envolve a observação e análise das situações, dos contextos, das capacidades comunicativas para o debate, das relações de poder e as estruturas dos vínculos econômicos e sociais em contextos formais, informais ou midiáticos, a fim de “possibilitar um melhor entendimento de questões que afetam a todos, contribuir para que cada participante revise seus interesses e necessidades e prover uma variedade de alternativas de solução para essas questões” (MARQUES, 2009, p. 25).

Para Manin (2002), os processos deliberativos se dão não somente através da comunicação, mas geram informação, porque numa discussão problemas éticos e políticos serão relatados por pessoas diferentes e como nenhum indivíduo pode ser detentor de toda a informação relevante, há uma troca significativa nos processos deliberativos.

Nobre (2011), ao relacionar capital social, comunicação pública e deliberação, compreende a deliberação como a face mais visível e sistematizada do capital comunicacional público. Ele propõe um olhar comunicacional sobre a deliberação e, de maneira reflexiva, um olhar deliberativo sobre a comunicação pública, numa intersecção da comunicação política e da comunicação pública para expor, justificar, explicar, analisar e convencer.

Esse olhar deliberativo sobre a comunicação pública formalizaria o “pensar-fazer democrático” pela sociedade. A deliberação “assumiria, portanto, os ares de itinerário de construção dos ativos sociais formadores do capital comunicacional – que mais tarde evoluirá para capital comunicacional público” (NOBRE, 2011, p. 272).

Ou seja, o ato de deliberar, além de gerar informação e repertório, possibilitaria ainda a construção e o aperfeiçoamento das capacidades comunicacionais do indivíduo e, conseqüentemente dos grupos e comunidades que ele compõe, agregando conhecimento para os membros e para a comunidade envolvida e elevando o nível do debate.

Por mais que autores e autoras apresentem dissonâncias na conceituação do termo, todos são unânimes no entendimento da importância que a deliberação tem na conquista de uma democracia mais justa e plural, e no quanto a argumentação pública e racional é central na discussão dessa teoria. Sem dúvida, a deliberação tem um grande potencial de promover uma representação mais robusta, vibrante e legítima. Todavia, a prática apresenta alguns problemas porque abraça muitas abordagens, muitas vezes contraditórias. A própria discussão em torno da racionalidade prática é uma delas, o que evidencia a necessidade de ampliar a discussão sobre a deliberação nas sociedades complexas. Existe uma dimensão afetiva que supera a exclusividade da razão, e que já é substancialmente considerada nas discussões acerca da deliberação. Mas precisa ser desbravada e aprofundada.

### **2.3 Ressalvas à lógica procedimental e o engajamento dos afetos: a dimensão afetiva da Deliberação**

Em sociedades complexas, marcadas por conflitos, extremamente divididas e com intensa discussão sobre a eficiência da democracia em diversas nações pelo mundo, autores discutem a efetividade dos processos deliberativos e suas particularidades. Teóricos argumentam que os eleitores seriam mal-informados, apáticos e menos ativos na política. Seriam ainda movidos mais pelo hábito ou pela paixão momentânea do que pelo julgamento consciente e ponderado (BERELSON; LAZARSFIEL; MCPHEE, 1954 apud MARCUS, 2000).

Shumpeter (1984) já negava a possibilidade de uma teoria democrática baseada na argumentação cooperativa a ponto de criticar a idealização da cidadania e da democracia, e considerando a opinião pública como uma construção sem unidade e racionalidade, marcada por impulsos vagos e obscuros. Esse discurso anti argumentativo do modelo hegemônico entendia o processo político decisório como incapaz de interferir ou alterar a formação das preferências, pois os indivíduos teriam apenas preferências fixas.

Dentre as principais críticas ao sistema deliberacionista estão a significativa distância entre os ideais deliberativos e a realidade socioeconômica das sociedades contemporâneas, e o descontentamento de teóricos que defendem outros modelos alternativos construídos sob críticas acerca da concepção mais fraca da soberania popular e na ênfase exagerada pela busca do consenso.

Ou seja, a primeira é uma das críticas mais comuns e se refere à seguinte pergunta: é possível que o ideal deliberativo se realize diante de tantas assimetrias econômicas e de poder nas sociedades contemporâneas? Se não, quais riscos poderia acarretar ainda mais em contextos de desigualdades? Poderia o sistema deliberacionista se transformar, na prática, em um reprodutor do status quo, perdendo seu potencial crítico e emancipatório? Esta premissa parte da crítica de que os grupos dominados teriam menos condições de identificar seus próprios interesses e produzir seus discursos.

A deliberação no contexto real das desigualdades também pode levar à dominação ideológica, pois não estaria fundada apenas em argumentos racionais, mas à crenças das quais os indivíduos não conseguem se desfazer completamente. Em uma esfera pública dominada pela lógica de interesses de grupos dominantes, esse sistema de crenças estaria alinhado a esses grupos, desfavorecendo os dominados e comprometendo os resultados

do processo político. A teoria deliberativa pode, assim, tratar de maneira inadequada o fenômeno da desigualdade material e suas consequências (PREZWORSKI, 2007).

A segunda crítica diz respeito à busca racional para superar conflitos e atingir o consenso. Alguns teóricos concordam que o consenso atende muito mais a perspectivas liberais do que à contestação, à mudanças. Esses teóricos refletem que o consenso, em certa medida, cristaliza relações de dominação quando na verdade, em sociedades extremamente desiguais, muitos embates são irreconciliáveis. Em determinadas situações, a concordância, mesmo que voluntária, não implica em decisões justas.

Chantal Mouffe, que defende um modelo agonístico de democracia, também segue essa crítica dos teóricos de perspectiva mais radical. Para Mouffe (2005), mais do que construir e trocar argumentos oriundos e incorporados por instituições liberais, superar um modelo hegemônico significa enfrentar os problemas do liberalismo econômico, o que requer enfrentamento, não consenso.

Outra crítica, também da perspectiva radical, refere-se à questão procedimental da participação cidadã, que não deveria acontecer somente através das esferas informais, mas sim pela qual a representação política aconteça através de mecanismos de participação direta e influencie decisões do sistema político tradicional. Cohen, por exemplo, defende um modelo deliberacionista associativo, que consiste na transformação do processo de discussão informal em institucional, ou seja, ele defende o consenso como uma operação dentro das instituições políticas, o que já acontece, mas de maneira tímida, pouco engajada e que também apresenta seus problemas.

Fica claro, enfim, que parte da literatura deliberacionista assumiu uma ideia mais plural e flexível sobre o processo de justificações e troca de razões, que partiu dessa visão crítica do processo (BOHMAN, 1995; BENHABIB, 1996, 2000; CHAMBERS, 2003; YOUNG, 2001; 1990; MAINSBRIDGE, 2007; MARCUS, 2002; 2000; NUSSBAUN, 2013; KRAUSE, 2008).

Retomamos aqui a segunda crítica, acerca da sobrevalorização da racionalidade, que em alguma medida acarretou uma marginalização das emoções na política, tema central desta tese.

Iris Young (1990) aponta muitas insuficiências acerca do debate do efeito das desigualdades nos processos deliberativos relacionados à abordagem exageradamente racionalista que, para ela, exclui muitas formas de discursos dos grupos minoritários, e que coloca à margem dificuldades que esses grupos enfrentam por causa de gênero, etnia e cultura.

O viés racionalista não leva em consideração que os padrões discursivos pertencem a uma matriz social e cultural determinada (masculina, de classe média e alta) e desconsidera outras maneiras de deliberar, identificadas com expressões emocionais, de retórica mais expressiva, com uso de linguagem mais figurativa e com gestos ou intervenção corporal mais marcante. Young mostrou a importância de narrativas e retórica para a democracia, evidenciando assim a necessidade de uma concepção ampliada, mais abrangente da deliberação. As histórias de vida, por exemplo, podem contribuir para a empatia entre os participantes.

Ao delinear uma noção de deliberação compatível com a teoria do reconhecimento, Mendonça (2011) reúne argumentos para propor uma abordagem combinada, sustentando um viés deliberacionista caracterizado por uma concepção não altruísta de reciprocidade, com foco em metaconsensos, visão não cognitivista das formas comunicativas, compreensão ampliada dos processos deliberativos e entendimento sobre a importância do associativismo.

O autor defende que deliberação e agonismos não seriam, como ele conceitua, “um par antitético” e que a “falsa incompatibilidade” entre eles, segundo seus estudos, se fundamentaria em dois equívocos: transformar reciprocidade e cooperação em sinônimos de altruísmo, pois trata-se de princípios muito exigentes, e que uma orientação que considere o outro, numa lógica do cooperar em uma empreitada política comum, seria mais adequada e compatível com a realidade.

O segundo equívoco reforça a segunda crítica à deliberação. Ele está na defesa de que as deliberações aspiram a consensos substantivos. Ele defende Thompson, Gutmann, Bohman e Mansbridge, que apostam na interlocução, mesmo diante da discordância. E destaca as proposições de Dryzek e Niemeyer (2006) sobre a ideia de metaconsensos, onde se reconhecem como legítimos valores, crenças e anseios dos outros. Ou seja, superando a ideia do consenso, fica mais fácil conciliar pluralismo e deliberação através de acordos operacionalizáveis.

Mendonça (2011, p. 212) também aponta que não faz sentido que a luta por reconhecimento e a deliberação se restrinjam a um processo frio e cognitivo de troca de razões, pois a concretude da vida pode se manifestar em reivindicações apaixonadas.

A racionalidade prática então é essencial, mas não suficiente para definir o processo deliberativo, afinal pode ser mal interpretada e os modelos procedimentais, indeterminados, não podem ditar resultados, nem definir a qualidade das razões e das trocas argumentativas (BENHABIB, 2009).

Essa autora também reflete que o desafio imposto à racionalidade democrática é alcançar formulações aceitáveis do bem comum, mesmo no pluralismo, compreender que esse modelo deliberativo precede um conjunto de conflito de valores e de interesses, mas que mesmo assim, as condições de cooperação mútua são muito mais legítimas. E que as especificações procedimentais desse modelo podem privilegiar uma pluralidade de modos de associações e que através dessas redes e organizações é que surge uma “conversação pública anônima” de contestação e argumentação.

Em contraposição, ela cita três tipos de críticas a que essa democracia deliberativa está sujeita: de que tal modelo pode corroer liberdades individuais (teóricos liberais), que esse modelo privilegia um discurso e silencia outro (teóricas feministas) através de uma política que despreza as emoções, a multiplicidade, a polivalência e até mesmo as diferenças na articulação da voz do público, e que realistas e institucionalistas consideram esse modelo como “irremediavelmente ingênuo”.

Ou seja, Benhabib (2009) analisa a deliberação, evidenciando as vantagens do método procedimentalista e suas limitações, apontando assim para uma reflexão que considera a complexidade de um contexto subjetivo que envolve os membros de um processo deliberativo.

Bohman (2009) fez sua crítica acerca da versão discursiva de Habermas, pois ele compreende que este teórico não a aprofunda para a teoria democrática e ainda constrói ideais que regulam a unanimidade, a convergência e a imparcialidade, que apenas caracterizam os resultados, mas não são pressupostos para a argumentação, como o autor aponta. Nesse sentido, Bohman (2009) se distancia da visão kantiana e evidencia uma versão menos formal de Habermas, destacando que os objetivos da deliberação são resolver conflitos e restaurar a cooperação entre os atores.

A concepção da esfera pública também é crucial para explicar as condições para a deliberação democrática, afirma Bohman (2009, p. 54), mais uma vez contrapondo as interpretações mais racionalistas neokantianas e habermasianas acerca das lógicas dos discursos especializados. O uso da razão pública não deveria se limitar a um tipo de conhecimento específico ou conjunto de razões. Deve ser inclusivo. Deve incluir “várias razões públicas, objetivos pragmáticos, considerações de justiça e “autoentendimentos culturais” a fim de não violar a igualdade política e desafiar práticas aceitáveis.

Enfim, as interpretações mais racionalistas envolveriam princípios inalcançáveis na prática e que podem tanto incluir quanto excluir. Assim, a teoria deliberativa passou por uma série de desdobramentos, destacando outras possibilidades de comunicação,



como diálogo, retórica, humor, expressão de emoções, empatia e histórias de vida, por exemplo.

É possível que nos debates figurem argumentos mais racionais e objetivos, mas também formas comunicativas afetivas e estéticas. Cada demanda passa pelo crivo pessoal dos contextos privados e depois ecoa na esfera pública, onde são compreendidos, negociados e se transformam em tomada de decisões.

Importante destacar que embora os estudos de Habermas se inclinem substancialmente para a racionalidade comunicativa, não significa que ele foi contra ou excluiu outros tipos de comunicação durante o ato deliberativo, afinal ele já discutiu a dimensão afetiva e a reflexividade com foco na empatia, um pré-requisito para assumir o ponto de vista do outro (HABERMAS, 1990).

As críticas a essa suposta supervalorização da racionalidade na teoria deliberativa habermasiana, em certa medida, partem da ideia de uma dicotomia entre razão e emoção. Entretanto, acreditamos que esse pensamento problematiza pouco o pensamento racional de Habermas, ao desconsiderar que todo argumento racional tem um fundo emocional (HAUBER; CAMELO; SANGLARD, 2019, p. 123).

Habermas (2004) expõe à mesa, através de uma palestra mais intimista, suas inibições ao falar sobre a esfera privada na reflexão sobre a relação do privado com o público. Ele fala da necessidade da aparição pública e o seu propósito, a visibilidade, como tendência midiática contemporânea que funde a vida pública e a vida privada, em oposição à intenção na participação dos estudiosos em debates políticos, literários ou acadêmicos, por exemplo. Mas aprofunda a reflexão ao apontar que em um olhar bibliográfico sobre nós mesmos, o nosso pensamento precede uma outra constelação de pensamentos. Ou seja, ele explica, que sua obsessão pela troca comunicativa racional tem raízes biográficas e abre publicamente suas vivências em momentos marcantes da sua vida para evidenciar as relações, as experiências sociais e a intersubjetividade como fatores importantes na estrutura do tecido social. E conclui sua explanação com uma crítica aos intelectuais que se valem de sua influência para obter poder político, destacando que os intelectuais deixam de ser intelectuais quando estão em cargos públicos.

A teia de informações compartilhadas por Habermas nesta palestra nos faz compreender como as experiências e os interesses compõem o indivíduo, direcionando-o para um lado ou para o outro, como somos influenciados pelo cinema, pela música, pela

trajetória de vida e como nossas representações, valores, intenções pessoais e demais subjetividades estão presentes na composição de nossas argumentações. Afirmar que a troca comunicativa racional não tem nenhum fundamento emocional tornou-se uma postura ingênua, pois a reprodução social, a socialização e a transmissão cultural são entendidas na concepção da reflexividade e da racionalidade, mas ambas têm raízes emocionais no corpo e na sua finitude.

#### **2.4 Do particular para o geral: as narrativas, os interesses pessoais e as dimensões do sensível e do afetivo nos momentos deliberativos**

Em uma de suas obras mais clássicas, Damásio (2018) trata os sentimentos, os afetos e a cultura sob o aspecto biológico e aponta que os sentimentos não recebem o devido crédito, pois são “motivos das proezas culturais dos homens”. Composta pelas artes, pela investigação filosófica, pelos sistemas morais, pelas crenças religiosas, justiça, governança, instituições econômicas, ciência e tecnologia, a cultura seria a espinha dorsal das atividades humanas. E a atividade cultural é profundamente alicerçada em sentimentos que contribuem para a sua evolução.

Sentimentos como dor e sofrimento, bem-estar e prazer, impulsionam a sociedade e a humanidade a transformar, a resolver problemas. A combinação ciência e tecnologia na medicina, por exemplo, se deu como resposta a todos os tipos de dores e sofrimentos causados pelos mais variados motivos e pelas mais variadas doenças. Surgiam assim também a compaixão, a empatia, mas também a cobiça, e uma outra infinidade de sentimentos motivadores e inibidores.

De fato, a sociedade é composta por processos complexos. “Linguagem, sociabilidade, conhecimento e razão são os inventores e os executores desses sistemas complexos. Mas são as emoções e os sentimentos que os motivam” (DAMÁSIO, 2018, p. 8).

Os sentimentos conseguiram mover a mente de maneira vantajosa, pois eles comunicam como estamos e qualificam nosso processo de vida. Essas “agitações mentais”, como Antonio Damásio qualifica os sentimentos, dolorosos ou prazerosos, são os catalisadores dos processos de questionar, compreender, solucionar problemas, o que distingue de maneira mais profunda a mente humana de qualquer outra espécie viva.

Para ele, as causas imediatas dos sentimentos são processos vitais que ocorrem no nosso organismo e respostas emotivas desencadeadas por muitos estímulos dos sentidos

(odores, gostos, sensações, estímulos auditivos e visuais), além de respostas emotivas providas de impulsos como fome e sede, de motivações como luxúria e brincadeiras e emoções ativadas por confronto diante de muitas situações, como alegria, tristeza, ciúme, inveja, medo, raiva, compaixão etc.

Damásio (2018) também fala do afeto. Para ele, tudo o que nos cerca compõe e domina a nossa existência, pois faz parte da memória e pode ser traduzido em linguagens verbais e narrativas. Ele fala de um mundo paralelo de imagens e memórias, o mundo do afeto, que ora ou outra é tão significativo, que pode alterar, de maneira sutil ou “avassaladora”, o curso da parte dominante da mente. Este autor destaca que sentimentos e emoções não são a mesma coisa. Para Marcus (2000), nós damos sentido ao que sentimos, gerando os estados de sentimentos subjetivos, que chamamos de emoções.

O afeto seria uma “tenda” que abarca todos os sentimentos possíveis e situações. Os sentimentos estão em toda a nossa vida em nosso organismo, “tudo o que percebemos, aprendemos, lembramos, imaginamos, raciocinamos, julgamos, decidimos, planejamos ou criamos mentalmente. A ausência completa dos sentimentos significaria uma suspensão da existência” (DAMÁSIO, 2018, p. 93).

O mecanismo do afeto é responsável por mobilizar impulsos e motivações e gerar respostas emotivas a diversos cenários e assim, influenciar comportamentos. Impulsos, emoções e motivações podem acrescentar ou subtrair algo às decisões “puramente racionais”. “O que se firma aqui é que a sociabilidade, um conjunto de estratégias de comportamento indispensáveis à criação de respostas culturais, faz parte da caixa de ferramentas da homeostase. Ela entra na mente cultural pela mão do afeto” (DAMÁSIO, 2018, p. 155).

E sobre essa significativa relação entre cultura e sentimentos, estes podem atuar como árbitros do processo, como “reguladores da vida”, orientando organismos vivos para que vivam em um conjunto e mantenham a prosperidade da vida. Para este autor, razão, conhecimento e imaginação, que ele denomina de inteligência criativa, atuam em função dos sentimentos. Ativam emoções em indivíduos isolados e indivíduos em sociedade, no contexto de outros indivíduos.

Dentro de um contexto afetivo, o resultado pode ser simples ou complexo, como gestos carinhosos e de empatia, uma canção, um poema, gratidão, esperança, ou ainda uma “elaboração racional subsequente com base nesses estados de sentimentos”, e “podem alçar-se a novas regiões intelectuais, onde são acompanhados pela complexidade de ideias e significados” (DAMÁSIO, 2018, p. 158).

Damásio (2018) destaca que a ascensão das culturas humanas é crédito dos sentimentos e da inteligência criativa, porque sem esses dois principais fatores não teria existido um primeiro impulso para o empreendimento cultural. O repertório das questões, das explicações, dos ajustes, das consolações, das descobertas e invenções que compõem a história humana requereu motivação. E essa motivação foi a capacidade de pensar além, fora do perceptível imediatamente e enfim interpretar e diagnosticar uma situação, compreendendo causas e efeitos, o que de fato acontece em momentos deliberativos, por exemplo.

Maturana (1998), por sua vez, estabeleceu uma continuidade entre o biológico e o social ou cultural, e o entrelaçamento do racional com o emocional, inutilizando várias dualidades como razão x emoção, indivíduo x sociedade, natureza x cultura, objetivo x subjetivo. Ele destaca que afirmar que a razão caracteriza o humano é um “antolho” e quando reforçamos a ideia de que somos seres racionais, desvalorizamos a emoção que nos constitui como humanos e refutamos equivocadamente que o sistema racional tem um fundamento emocional. “Todo sistema racional se constitui no operar com premissas previamente aceitas, a partir de uma certa emoção” e “não há uma ação humana sem uma emoção que a estabeleça como tal e a torne possível como ato” (MATURANA, 1998, p. 19).

Ele toma como exemplo as interações recorrentes no amor, que ampliam e estabilizam a convivência. Já as ações recorrentes na agressão interferem e rompem a convivência. E quando observamos as ações do outro, conhecemos suas emoções como fundamentos que constituem suas ações. Podemos fazer aqui uma analogia aos estudos de Steiner (2017) sobre os momentos transformativos deliberativos, sobre os quais ele afirma que momentos de desrespeito, por exemplo, podem prejudicar o nível da deliberação ou até interromper o processo.

Para este autor, o amor é a emoção central na história evolutiva humana. É o fundamento do social e constitui o domínio de condutas em que se dá a operacionalidade de aceitação do outro como legítimo na convivência. Ou seja, sem a aceitação do outro na convivência, não há fenômeno social. E mais, sem esse conjunto de interações recorrentes, não há linguagem. Ele defende, enfim, que as emoções não obscurecem o entendimento e não são restrição da razão, e nada nos ocorre, nada fazemos que não esteja definido como uma ação por uma emoção que a torna possível.

De acordo com Marcus (2002), as emoções aparecem com destaque em nossa fala na maioria das nações. A conversa emocional tem poder explicativo, pois as pessoas

falam sobre as emoções para explicar as coisas e porque fazemos as coisas, para explicar o real. A linguagem da emoção faz parte da linguagem do cotidiano, nos ajuda a nos descrever e investigar o bem-estar dos outros. A emoção seria central para compreender, prever e explicar por que as pessoas fazem o que fazem. Ela pode, inclusive, assumir o controle diante de muitas situações. Mas elas podem também produzir um outro efeito no comportamento, o de distrair as pessoas da consideração explícita, podendo, inclusive, minar a capacidade de consideração racional, de perder o bom senso.

Sua reflexão sobre as emoções e a razão na política permeia as importâncias de escolhas e decisões pautadas na racionalidade e também alerta para muitos problemas que discursos e atitudes muito inclinados às paixões podem acarretar. Mas reconhece que a emoção é uma parte inegável da natureza humana e, portanto, precisa ser reconhecida. Assim como os demais teóricos aqui abordados e assim como caminha esta tese, fica cada vez mais claro que esse campo requer uma revisão da visão convencional do conflito entre a razão e a emoção porque a visão tradicional é seriamente exagerada. Compreendemos então que a argumentação não é um processo que exclui as emoções. Portanto, nem razão nem emoção seriam propriedades puras, já não é mais novidade.

Nesse entrelaçamento entre a argumentação e as emoções, os sentimentos, os afetos, os desejos e as experiências pessoais formariam uma base para o julgamento moral, sendo também fontes de motivação. E considerar esses aspectos poderia favorecer a inclusividade e o entendimento mútuo, segundo Hauber et al (2019, p. 119).

Hauber e Maia (2019, p. 4) identificam o papel da dimensão afetiva na argumentação em um processo de debate e explicam que as emoções e a persuasão podem desencadear padrões comportamentais capazes de implicar em emoções distintas no processamento e na seleção de informações. Diferentes mensagens podem provocar emoções diversas, que podem produzir “diferentes resultados persuasivos” e que implicam em atitudes, intenções e tomadas de decisões.

Essas autoras se alinham a teóricos que discutem as emoções como algo intrínseco à cognição e investigam a relação entre emoção e razão na discussão de temas sensíveis como a redução da maioria penal, por exemplo. Ao encontrar emoções como cólera, compaixão e indignação, Hauber e Maia (2019, p. 19) afirmam que “de modo complexo, objetos das emoções interferem no julgamento, uma vez que as emoções estão diretamente relacionadas à avaliação e aos significados pré-reflexivos que damos a esses objetos”.

Elas compreendem as discussões e os conflitos de uma maneira mais complexa. As emoções não seriam apenas respostas rápidas a determinadas situações, seriam socialmente construídas e compartilhadas a partir de experiências particulares, individuais e coletivas. Elas revelam nossos valores, crenças e julgamentos, estão no pano de fundo da formação de preferências e pontos de vista, e o sentimento seria a base para o julgamento moral. Quando defendemos nossas posições, trazemos em nossos discursos e nas justificativas para fundamentar um determinado posicionamento, nossos vínculos afetivos (desejos, aversões, anseios) por meio de nossas crenças e de nossos valores. (HAUBER; MAIA, 2019, p. 21).

As autoras defendem que, independente do lugar onde se estabeleça o debate, há um padrão na convocação das emoções, o que torna as discussões mais complexas, e se considerarmos essas emoções, poderemos compreender melhor como são formadas as diferentes perspectivas de um tema polêmico ou controverso, por exemplo.

O pesquisador Jürg Steiner (2011), professor da Universidade de Berna e da Universidade da Califórnia, analisa a dimensão normativa e a dimensão empírica dos afetos na deliberação em um de seus principais artigos sobre razão e emoção na deliberação. Ele reúne vários autores que questionam os pressupostos da racionalidade ideal e apresenta pesquisas empíricas que analisam qual o papel das histórias de vida, de correntes narrativas e da identidade em, por exemplo, debates parlamentares na Alemanha, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos, na discussão de problemas de escolas públicas e na discussão sobre técnicas novas sobre tratamento de câncer que envolvem discussões morais.

O autor também estuda a deliberação sob contextos de violência em sociedades divididas para tentar verificar em que medida contar histórias pode garantir a audiência favorável para reivindicações, e descobre que há fortes evidências de que cidadãos comuns usam histórias pessoais para apoiar seus argumentos. Mas também alerta que é preciso ter cuidado para que as histórias pessoais não sejam usadas de forma manipulativa.

Assim como linguagem, conhecimento, racionalidade, emoção e ação compõem toda a complexidade humana, as histórias vividas, também podem estabelecer credibilidade, pois segundo Steiner et al. (2017), podem criar empatia e desencadear muitos sentimentos, entre eles, o de injustiça, que contribui para a justificação dos problemas.

Como já foi esgotado, muitos teóricos da deliberação não aceitam narrativas e nem outros métodos compatíveis (excluindo qualquer forma irracional de persuasão) com ideais deliberativos. “No entanto, defender uma boa deliberação em favor do respeito mútuo pelos outros participantes quase sempre requer empatia pelo que é comum e pelas diferenças” (STEINER et al., 2017, p. 79).

Ao estudar a concepção fenomenológica original de Husserl e Stein sobre a empatia, articulando-a com uma perspectiva relacional da comunicação, Martino (2019) aponta que a empatia diz respeito a um processo de percepção do conhecimento da alteridade e a partir da qual se pode estabelecer comunicação. “A inexistência dessa abertura empática para o outro dificulta o estabelecimento de uma relação comunicacional na medida em que o terreno comum necessário para isso não é construído” (MARTINO, 2019, p. 6).

Segundo Martino (2019, p. 6), o conhecer da própria sensação não significa acessar imediatamente o sentir do outro, “mas oferece parâmetros para a ressonância da experiência alheia dentro das próprias limitações”. E embora a empatia encontre limitações devido a necessidade de reconhecer a consciência do outro, há um desejo de construir um espaço de comunicação no qual a singularidade das experiências seja compartilhada mesmo com diferenças e assimetrias.

Se se colocar no lugar do outro envolve habilidades não cognitivas, as narrativas podem sim ser usadas com sucesso para justificar argumentos. “Outras formas de comunicação pública (narrativas, histórias, barganhas relacionadas à identidade etc) também devem ser levadas em consideração para uma análise adequada da esfera pública” (STEINER et al, 2017, p. 164).

Ademais, a empatia pode estabelecer um elo e uma relação comunicacional com os membros de um colegiado a partir de relatos, organizadas de maneira discursiva com o real propósito do convencimento. Assim, as histórias podem ajudar a construir uma compreensão intersubjetiva da situação, do momento, podem gerar identificação, podem inspirar simpatia e revelar valores e premissas por trás de opiniões.

E não distante, o humor também pode ser um elemento de justificativa deliberativa., pois os estudos de Steiner et al. (2017) também confirmam que o humor suspende o decoro temporariamente, assim como expulsa as ambiguidades e contradições, e mantém o processo aberto, quebrando o gelo, os constrangimentos e possibilitando liberdade para ouvir todas as versões. O humor também pode incorrer na

empatia, pois nele é possível estabelecer a simpatia e a abertura para um diálogo mais fácil.

Quando nos deparamos com situações sociais nas quais temos que interagir com amigos e colegas, reagir em determinadas situações tensas, frustrantes, difíceis ou inesperadas é propício demonstrar, apresentar características de competência social ou bom humor. Reagir de maneira bem humorada pode tornar as situações mais leves e agradáveis, conduzindo-as para resultados mais positivos. Função importante do humor também é que ele pode ser facilitador das relações sociais, permitindo a aproximação dos indivíduos e aumentando o nível de aceitação e confiança.

Outra contribuição importante no tratamento das emoções vem da problematização provocada pela epistemologia feminista. Autoras como Chambers (2004), Benhabib (2002) e Young (2001) argumentam que os espaços deliberativos também reproduzem valores e normas que sempre beneficiaram os homens. Historicamente a ênfase na razão e no discurso não emocionado priorizou a participação masculina em todos os espaços de decisão, delimitando seu espaço e marginalizando a participação feminina nos espaços públicos. Sustentados pela relação dicotômica que existe entre homens e mulheres, os atributos que os definem caracterizam o caráter hierárquico não somente de ideias opostas no sentido léxico, mas no que concerne a interpretação social: homem – racional, superior, forte e externo; mulher – inferior, fraca, emocional e oculta.

Outra crítica dos desenvolvimentos feministas diz respeito à dualidade política e vida pública x afetos e vida privada. Para essas autoras, há um esvaziamento da dimensão política na vida privada. Essa tendência reduz as possibilidades de se considerar as emoções e os afetos na vida pública. A ideia central da crítica está no fato de que a associação entre a emoção e o privado e a associação entre a vida pública e a política intensifica esse apagamento das emoções nos contextos políticos. Outra dicotomia que precisa ser rompida, já que a política está em todos os ambientes, em todas as esferas, afetando a vida individual e coletiva das pessoas. Hanna Arendt (1999) fala da dificuldade que essa distinção entre a esfera da vida privada e a esfera da vida pública, correspondentes, respectivamente à família e à política, sustentada por Aristóteles e oposta ao pensamento de Platão causa, pois as esferas englobam a manutenção da vida e atividades pertinentes a um mundo comum. Manter essa dissociação de qualquer maneira inviabiliza qualquer possibilidade de abordagem política no âmbito privado.



Ora, se as emoções constituem o humano, constituem todos os espaços e se não estão somente na vida privada e na esfera doméstica, no âmbito feminino, como regem as teorias tradicionais, as emoções, enfim, estariam presentes também na vida política, na vida pública. Ao tratar as emoções políticas, Nussbaum (2013) afirma que o que move as pessoas são suas particularidades históricas, tradições e problemas e que líderes podem gerar apoio emocional para projetos valiosos através não só da retórica, mas também através de seus corpos, suas roupas e seus gestos. Governos, por exemplo, podem gerar emoção pública através de obras de arte, monumentos, parques, festivais, celebrações, símbolos, canções, filmes, fotografias, através de estrutura da educação pública, do esporte, através de discussões públicas e do uso público do humor e da comédia. As emoções públicas seriam partes vitais para uma aspiração à justiça.

Essa autora também fala do amor, que ele pode estimular bom comportamento porque gera preocupação com o amado, que respeita a dignidade humana do amado e renúncia aos próprios desejos gananciosos em favor do “amado”. Se os objetivos e ideais de uma nação não se restringem às emoções, os cidadãos são encorajados a sentir e podem encorajar ativamente demais cidadãos. Como as pessoas são emocionalmente e fisicamente carentes, elas têm uma variedade de fragilidades humanas. Nesse sentido, a autora procura discutir a questão de como equilibrar o particularismo e a parcialidade inerentes ao amor e ainda sustentar políticas justas para todos. Ela concorda com Rawls ao valorizar os sentimentos direcionados ao núcleo dos compromissos políticos porque as emoções têm papel fundamental na constituição social e na formação de caráter e na maneira de pensar das pessoas.

Ou seja, as emoções fazem parte do sistema de decisão moral e estão na base da vida democrática da sociedade, na base da virtude cívica. Nussbaum (2013) verifica tal importância a ponto de destacar a pertinência de se educar as pessoas para melhor governança de suas emoções e conseqüentemente evitar preconceitos, machismo, sexismo, egoísmo e injustiças.

Krause (2008) também consolida sua crítica à teóricos que não consideram as subjetividades no contexto deliberativo, que não estariam suficientemente cientes de que todas as razões também têm um elemento afetivo. Ela considera “expressões de sentimentos” ou “expressões emocionais”, e histórias de vida, que são importantes para o cultivo do sentimento moral e podem contribuir de maneiras valiosas para a deliberação pública, mesmo quando não assumem uma forma argumentativa explícita. Assim, outros e outras se debruçaram nesta empreitada, reconhecendo a necessidade de reformulação

do modelo, considerando e até mesmo fomentando a manifestação das emoções em contextos de debates. Trata-se de um esforço teórico que já se consolidou, mas necessita de evidências nos diversos cenários deliberativos.

Em uma revisão de literatura sobre as emoções dentro da deliberação, Matheus (2015) aponta que existem estudos que consideram as estruturas da teoria capazes de tratar as emoções, os que consideram necessário reformular as premissas da teoria para incorporar as emoções, ampliando sua capacidade de inclusão, e ainda aqueles que acreditam ser desnecessário qualquer tentativa de incorporar as emoções no campo deliberacionista.

E entre os que consideram a importância das emoções neste espectro, por revisão ou reformulação da teoria, há os que buscam compreender se as manifestações emotivas são motivações ou entraves no processo de debate e se sua não consideração exclui as pessoas do contexto participativo. Há ainda aqueles que procuram verificar possíveis relações entre emoções e julgamentos morais e provimento de razões dentro desses ambientes de argumentação pública. Os estudos de Matheus (2015) revelam a marginalização da dimensão afetiva dentro do campo deliberativo, ressaltando a necessidade de se desenvolver uma leitura mais interessada das emoções e dos afetos na área.

É difícil encontrar um pensador notável da tradição ocidental que não tenha considerado as emoções: Platão, Aristóteles, Descartes, Hobbes, Hume, Smith e muitos outros. Todos eles compreendiam que era necessário compreender as emoções para explorar a natureza humana e sua capacidade política.

Sabendo que as práticas culturais são respostas à muitas ações e acontecimentos, é preciso conhecer a natureza do social, do afetivo e do ético no âmbito deliberativo, pois é possível que cada membro desses colegiados traga para as reuniões o peso de suas histórias de vida, seus interesses pessoais, seus descontentamentos, insatisfações, desinteresses e humor. E é possível que esses fatores potencializem ou atrapalhem as justificações, colaborando ou dificultando o ato deliberativo.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS) traz consigo o financiamento da educação, cenário de muita discussão, muitos avanços e conquistas. Ele é composto por segmentos de representações ligadas ao âmbito da educação, ou melhor, das escolas. São representantes de docentes, discentes, pais de alunos, pessoas que de maneira explícita são parte interessada acerca dos assuntos discutidos.

Enfim, se essas pesquisas revelam que a argumentação durante a deliberação inclui o poder emocional das pessoas, se essas emoções seriam inerentes à deliberação, e se existe um forte avanço na compreensão dos papéis das emoções no espaço político, considerar a possibilidade do atravessamento das emoções em ambientes controlados como o do referido conselho, contribui para o aprofundamento da discussão e para melhor compreensão da deliberação num país onde a participação foi e continua sendo tolhida.

### **3 A EDUCAÇÃO, O FUNDEB E O CACS**

Este capítulo versa sobre a trajetória de conquistas no que diz respeito à educação no Brasil, sobre a principal fonte de financiamento da Educação Básica, o Fundeb e por fim sobre o Conselho que fiscaliza tal fonte, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS).

Destaca-se que a educação é um componente fundamental no contexto de um lugar e de um povo, pois ele reflete o que nos constituiu até agora, como nos colocamos enquanto sociedade, o que deixaremos de legado para as próximas gerações e o que esperamos do futuro.

Como um dos principais canais de conhecimento, a educação conduz o indivíduo para uma possível transformação, para a possibilidade de autonomia, criatividade, produtividade, escolha e convivência com as diferenças.

De fato, a democratização do acesso à educação no Brasil foi e ainda é caracterizada por um percurso longo e que ainda não chegou ao seu destino merecido, pois foi marcada por avanços seguidos de retrocessos, e que concebe cenários mais estáveis e com avanços positivos somente a partir da terceira década do século XX.

Chama atenção o fato de que o avanço da qualidade educacional no Brasil está intrinsecamente relacionado ao aumento do acesso à escola, da quantidade de matrículas e à qualidade do aprendizado. Se está relacionado ao acesso, os mecanismos democráticos que monitoram a Educação em todos os seus aspectos são cruciais para que o segmento se desenvolva cada vez mais.

São fundamentais também a disponibilidade de recursos para financiar tais avanços, bem como a fiscalização e o acompanhamento desses recursos, a fim de que sejam conquistados e bem aplicados, sob a prerrogativa de uma gestão democrática e de busca constante pela universalização do acesso. O Fundeb e o CACS são conquistas recentes e são engrenagens que se complementam para alcançar melhorias na qualidade da Educação, pois estão relacionados ao custo/aluno e à valorização dos profissionais da área. Forma-se uma dinâmica que tem muitas chances de dar certo. Basta analisar como essas dinâmicas se efetivam, de fato.

### **3.1 Estrutura da Política Educacional no Brasil: um breve relato**

De acordo com Costa (2021, p. 85), o processo de construção da educação no Brasil sempre foi marcado historicamente por muita segregação, lutas e discussões. De jesuítas, Marquês de Pombal, chegando a 1827, quando foi criada a primeira lei brasileira que tratava da educação, até a década de 1930, o Brasil nunca teve uma estrutura política organizada em torno da educação. A Constituição de 1934 foi a primeira a incluir em seu texto um capítulo inteiro sobre a educação.

As lutas sempre objetivaram construir um país menos desigual e onde os cidadãos estivessem ao alcance de ferramentas para o pleno exercício de cidadania. O autor destaca o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, que já levantava a necessidade de organização e planejamento para garantir isonomia e seriedade nas políticas de educação em todo o território. Além disso, já versavam sobre a necessidade também de um sistema nacional de ensino, através de um regime de colaboração entre União, estados e municípios com o objetivo de colocar um ponto final à histórica sobreposição de papéis e garantir clareza na aplicação dos recursos e responsabilidades de cada esfera governamental.

Outra grande bandeira que sempre esteve presente nas lutas foi a da solução do binômio universalização do ensino versus qualidade. Esse entrevero motivou o país a produzir avaliações e políticas que permitissem resolver o desequilíbrio educacional em todo o território nacional de maneira coordenada.

Segundo Dourado e Araújo (2019), nas décadas de 40 e 50, o debate sobre a democratização ganhou mais um reforço, através de mais um documento do Manifesto dos Educadores, 25 anos depois, que alertava para a necessidade de investimentos e descentralização do setor. O documento ainda fez críticas ao desinteresse, à intervenção perturbadora de improvisação, à fragmentação das reformas de ensino e à falta de espírito público que provocaram um rebaixamento de nível ou qualidade de ensino em todos os graus.

Desde 1932, os diagnósticos do Manifesto dos Pioneiros da Educação resultaram em discussões que clamavam pela necessidade da composição de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Mas essa onda crítica-mobilizadora foi interrompida em 1964, pelo golpe militar, que caminhou contra os anseios do manifesto e ainda colocou em segundo plano a reflexão sobre o SNE.

Pode-se afirmar que nesses movimentos históricos o eixo estruturante foi a luta pela laicidade de ensino, pela institucionalização e expansão da escola pública, pela igualdade de oportunidades no acesso à escolarização e por maior participação do Estado na assunção da oferta universal e gratuita de ensino, eixo que mobilizava vigoroso polo de entidades e educadores em oposição aos setores da educação privada e de religiosos (DOURADO; ARAUJO, 2021, p. 92).

Um debate sistemático sobre a educação só voltaria ao cenário no final da década de 80, com uma nova Carta Magna e discussões sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1988) em um momento de muitas mobilizações, enquanto transição democrática e nova organização de forças políticas.

As mobilizações derivaram do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) que, em sintonia com a Constituinte, clamava por educação pública, gratuita e universal, além de propostas relativas ao Sistema Nacional de Educação e ao Plano Nacional de Educação. Os movimentos também impulsionaram a apresentação de uma nova versão da LDB, proposta pelo deputado Otávio Elísio, junto com a Constituinte. Essa proposta tramitou entre 88 e 96 com déficits em relação ao SNE, em seus princípios, objetivos e estruturas propostas.

Dourado e Araújo (2021, p. 96) afirmam que entre a aprovação da LDB, em 1996, e a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), em 2008, outros Congressos Nacionais de Educação e outros movimentos, o tema SNE continuou em segundo plano. “Deu-se lugar a medidas e reformas pontuais ancoradas em uma visão parcial das questões educacionais”. Essas questões eram baseadas na implementação de uma política de avaliação em detrimento de uma ação pactual federativa.

Os anos 2000 demarcaram uma nova fase em torno do tema SNE: realização da 1ª Coneb: “A Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação” (2008), da 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae): “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano de Educação, diretrizes e estratégias de ação” (2010), da 2ª Conae: “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração” (2014), 3ª Conae: “A consolidação do Sistema Nacional de Educação –SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica” (2018), 1ª Conferência Nacional Popular de Educação (Conape): “A consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de

políticas para a garantia do direito à Educação de qualidade social de políticas para a garantia do direito à Educação de qualidade social pública, gratuita e laica” (2018).

Percebe-se que num cenário mais recente pavimentou-se um terreno cada vez mais propício para o diálogo e para o debate na produção de avanços concretos em torno das políticas de Educação e em torno da instituição do SNE.

Destaque para a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006, da Lei 11494/2007 e do Decreto nº 6253/2007, que tratam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), que ampliou a cobertura do financiamento público e a participação progressiva da União na complementação. E destaque para a aprovação da Lei nº 11738/2008, que trata do piso salarial profissional para os profissionais do magistério, para a criação do Fundo Nacional de Educação (FNE), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) no Ministério da Educação (MEC), em 2011, e a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas (PAR), através da conversão da Medida Provisória nº 562/2012 na Lei nº 12695/2012.

Todos esses movimentos que se sucederam no país nas duas primeiras décadas dos anos 2000, através de conferências livres, intermunicipais, estaduais e regionais, e fóruns permanentes e populares reverberaram no Legislativo e muitas proposições foram materializadas:

- 53ª Legislatura: Projeto de Lei nº 8035/2010, do poder executivo, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, convertido na Lei 13001/2014; Projeto de Lei Complementar nº 15, de autoria do deputado Felipe Bornier, do Partido Humanista da Solidariedade (PHS-RJ) – Arquivado.

- 54ª Legislatura: Projeto de Lei nº 5519/2013, de autoria do deputado Paulo Rubem Santiago, do Partido Democrático Trabalhista (PDT-PE) – apensado ao Projeto de Lei nº 7420/2006 e outros 21 projetos (responsabilidade educacional); Projeto de Lei Complementar Nº 413/2014, de autoria do deputado Ságuas Moraes, do Partido dos Trabalhadores (PT-MT) – Arquivado/Desarquivado;

- 55ª Legislatura: Projeto de Lei Complementar nº 413/2014, de autoria do deputado Ságuas Moraes, do Partido dos Trabalhadores (PTMT) – Desarquivado-Arquivado; Projeto de Lei Complementar nº 448/2017, de autoria do deputado Giuseppe Vecchi, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB-GO) – Arquivado;

- 56ª Legislatura: Projeto de Lei Complementar nº 25/2019, de autoria da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, do Partido Democratas (DEM-TO) – aprovado,

convertido na Lei 14113, de 25 de dezembro de 2020; Projeto de Lei Complementar nº 47/2019, de autoria do deputado Cunha Lima, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB-PB); Projeto de Lei Complementar nº 216/2019, de autoria da deputada Rosa Neide, do Partido dos Trabalhadores (PT-MT); Projeto de Lei Complementar nº 235/2019, de autoria do senador Flávio Arns, do Partido Rede Sustentabilidade (Rede-PR); Projeto de Lei Complementar nº 267/2019, de autoria das deputadas Rose Modesto (PSDB-MS) e Maria Rocha (PSDB-AC);.

Destacamos que o Projeto da Professora Dorinha, convertido na Lei 14113/2020 será assunto do nosso próximo subitem a anteceder a discussão sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS).

Outro avanço importante da Lei do Plano Nacional de Educação é a diretriz de vinculação entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA), válidas para as três esferas, visando o cumprimento compulsório das metas.

Sendo assim,

Um regime federativo caracteriza-se, fundamentalmente, pela repartição de poderes entre instâncias governamentais, com níveis de definição legal-normativa das competências de pactos, distintas capacidades de arrecadação e modelos de (re)distribuição da riqueza nacional, entre outros aspectos (DOURADO; ARAUJO, 2021, p. 92).

No Brasil, para esses autores, o modelo federativo requer maior e melhor precisão no que diz respeito às suas competências e ao financiamento que garanta padrões de qualidade válidos para todo o território nacional.

“Além disso, é histórica e preponderante – e esse é um obstáculo fundamental a superar, a resistência da União (e dos estados) no sentido de ampliar e assumir responsabilidades técnicas e financeiras”. Há ainda uma recusa “federal” na proposição de ações, programas e políticas no referido campo, hoje, somente “oferecidas” aos demais entes. Ou seja, não há nada construído e implementado no exercício legítimo da discussão, do exercício negocial e da pactuação, o que ressalta a necessidade de comissões tripartites e bipartites para transitar a lógica de exercício de tomadas de decisões pelas arenas interfederativas, a fim de fortalecer a coordenação e cooperação da gestão da Educação no Brasil (DOURADO; ARAÚJO, 2021, p. 94).

Há o desafio de assegurar o PNE como “bússola”, epicentro das políticas educacionais e referência de gestão e mobilização da sociedade. Afinal, somente o PNE (capaz de articular o SNE), e seus planos subnacionais, pensados e discutidos de maneira



democrática para direcionar as políticas em suas devidas esferas, por 10 anos, com perspectiva de monitoramento e novas reformulações propostas a cada decênio, poderá mitigar a ausência de um Projeto Nacional de Educação e acabar com reformas e propostas pontuais desconexas e improvisadas.

E há ainda os obstáculos ideológicos que se fundem numa divergência em torno do papel do Estado e de sua abrangência de atuação, além da disputa dos setores público e privado.

Dourado e Araújo (2021, p. 05) garantem que superar uma cultura de centralização, autoritarismo e clientelismo no campo educacional, superar assimetrias entre os entes federativos, superar uma histórica tradição que equipara descentralização à desresponsabilização e à transferência de encargos, superar uma cultura de instabilidade na organização e planejamento na pactuação federativa e enfim, superar a ideia de Estado mínimo no direito e garantias constitucionais e infra legais básicas na referida área elevaria o Brasil à patamares de desenvolvimento e cidadania.

Finalmente sobre o SNE, os autores fazem observações acerca da consideração de lutas identitárias e diversidades na proposta do SNE, como por exemplos, ao tratar os povos indígenas e as pessoas com deficiência, as questões dos territórios etnoeducacionais, a conformação de unidades administrativas próprias para as escolas indígenas e seus dirigentes, além da ratificação da política inclusiva, o que tem sido contemplado na BNCC e no Currículo Paulista (Estado de São Paulo).

Releva-se também: a questão do custo Aluno-Qualidade como parâmetro de financiamento, a questão acerca de uma concepção mais ampla da avaliação, o reconhecimento dos conselhos de Educação com mais amplas funções e que encontrem eco para suas discussões, bem como para que se articulem os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação através de uma coordenação normativa.

Parte da obra organizada por Lima e Garcia (2021) também aponta que se são enormes os desafios de se implantar o Sistema Nacional de Educação, maiores ainda são os desafios de implantar de maneira plena e orquestrada o Plano Nacional de Educação e consequentemente os Planos Estaduais e Municipais de Educação.

### 3.1.1 O financiamento da Educação e o Novo Fundeb

Abordar a questão do financiamento da Educação é crucial em nosso trabalho, porque além de compor base fundamental de atividades do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS), todo o trabalho educativo que se propõe estaria comprometido sem a implementação e operacionalização da referida política.

Crucial na mesma igualdade é o fato de que todo gestor educacional e os educadores, técnicos e pesquisadores devem entender como se dá o financiamento da Educação Básica, pois ela também revela as conquistas e defasagens da Educação no Brasil.

De acordo com a literatura abordada, falar de financiamento da educação no Brasil significa identificar três períodos na história: o de 1549 a 1759, quando a educação foi exclusivo cenário dos jesuítas na educação pública; o período da expulsão dos jesuítas até o fim da República Velha, em 1930, quando governos dos Estados e municípios buscaram fontes autônomas de financiamento como as dotações orçamentárias; e o período da Constituição Federal de 1934 até a atualidade, momento onde se pode observar os maiores avanços na educação pública, com a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para o setor.

De acordo com Lima e Garcia (2021, p. 152), a legislação educacional brasileira passou por duas inovações importantes no final dos anos 90: A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Sob os princípios educacionais da Constituição de 88, a LDB traz um novo regramento e uma organização para a educação. Já a Lei 9424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundef, introduz uma nova dinâmica para o ensino fundamental no financiamento da educação. Esses dois marcos legais possibilitaram as condições mínimas necessárias para que o Brasil iniciasse um movimento efetivo para combater os graves problemas sociais no Brasil através da educação.

Ou seja, a criação do Fundef impacta a oferta de matrículas com vistas a sua universalização, o que ocorreu anos mais tarde. E da relação “direito à educação” e “direito ao financiamento da educação” como necessidade e condição para garantir padrões mínimos de qualidade, surge a reflexão acerca da importância de existir uma

vinculação constitucional mínima para garantir os recursos necessários que contemplem uma educação gratuita e inclusiva para os brasileiros.

Para Lima e Garcia (2021, p. 161), a vinculação é uma importante conquista brasileira, pois é uma maneira de considerar a educação como prioridade de investimento, mesmo com todos os problemas a enfrentar.

Em agosto de 2021, senadores ouviram especialistas sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 13/2021, que desobriga os entes federativos da aplicação de percentuais mínimos de suas receitas no ensino durante o exercício de 2020 por conta da pandemia. A proposta foi retirada depois que o Senador Flávio Arns (Podemos-PR) solicitou uma sessão de debates e afirmou que a referida PEC pode abrir precedentes e incentivar o descumprimento dos investimentos mínimos.

A PEC é resultado de um pedido da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) devido às dificuldades advindas do cenário pandêmico. A maioria dos especialistas foi enfática ao considerar a PEC um retrocesso, pois abrindo uma possibilidade de não cumprimento dos investimentos mínimos, se acende um alerta, pois a medida excepcional pode virar permanente.

De acordo com Lima e Garcia (2021, p. 162), o Fundef então constituiu-se num fundo estadual de natureza contábil composto por uma cesta de oito impostos (EPE, FPM, ICMS, IPI-Exp, Lei Kandir, ITCMD, IPVA, ITR).

O montante formado por 15% desses impostos do estado e dos municípios vai para um fundo específico que utiliza coeficientes de distribuição calculados com base nas matrículas de cada ente no âmbito estadual. Na prática, o fundo não gera novas fontes de recursos nem aumenta seu montante. Ele cria subvinculações, mecanismos de distribuição e de ação complementar da União para as transferências constitucionais de no mínimo 10% para os estados em que não se atinge um Valor Anual por Aluno de investimento (LIMA; GARCIA, 2021, p. 162)

O fundo seria compreendido como um grande pacto redistributivo entre o estado e seus municípios. Cheio de críticas, o Fundef gerou disputa por recursos e propensão para a municipalização do ensino fundamental. Também gerou segregação entre os professores do ensino infantil e do ensino fundamental. E em substituição ao Fundef, surgiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), pela Lei 11494, de 20 de junho de 2007.

A criação do Fundeb reestabeleceu, segundo Lima e Garcia (2021), o clima, que era de instabilidade e indefinição, e trouxe boas medidas, entre elas, a constituição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS). O Fundeb corroborou com a implementação da Emenda que trouxe a obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 17 anos e possibilitou a instituição de debates anuais no âmbito da comissão intergovernamental composta por cinco representantes do MEC, suas autarquias e fundações, cinco representantes do Conselho Nacional de Educação e cinco presidentes Regionais da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação). Eles deliberaram sobre a Tabela dos Fatores de Ponderação para as diferentes etapas e segmentos para fins de cálculo e redistribuição dos recursos do fundo.

Com prazo de validade, o Fundeb tinha data certa para acabar: no final de 2020. E prevendo um clima de insegurança em relação a este importante mecanismo de financiamento, a deputada federal Dorinha Seabra (DEM-TO) apresentou-se como relatora de uma proposta de texto para esta política de Educação, que girou em torno de dois eixos centrais: tornar o Fundeb permanente, ou seja, constitucional, e aumentar a participação da União em sua complementação, possibilitando elevar o Valor por Aluno.

Com a proximidade do fim da vigência do fundo e nenhuma iniciativa política interna do Congresso em priorizar a pauta, assim como a ausência do MEC nos debates, iniciou-se então um amplo movimento de mobilização e articulação para se discutir e implantar um novo Fundeb. Deputados e senadores criaram uma frente para movimentação de aprovação e, com o apoio de muitas instituições do setor público e do terceiro setor, finalmente o Novo Fundeb foi aprovado em 25 de dezembro de 2020, através da Lei 14.113.

Uma outra proposta surgiu, com nenhuma sintonia com as propostas iniciais, e com permissão de transferência de recursos para o setor privado, mas felizmente foi devolvida pelo Senado. Após rejeição de muitos parlamentares, o Senado também rejeitou integralmente mudanças realizadas de última hora, em plenário, na proposta que regulamentava o novo Fundeb, atendendo ao principal pleito do governo Jair Bolsonaro de repassar recursos através do fundo para escolas privadas sem fins lucrativos, incluindo as confessionais ligadas às igrejas em todas as etapas da educação básica.

A Lei que regulamentou o Novo Fundeb, segundo Lima e Garcia (2021, p. 170), “foi um verdadeiro presente para a educação brasileira”, pois assegurou muitas conquistas e inovações no cenário educacional, entre elas: o fundo passa a ser uma política permanente, incorporada à Constituição; aumenta de 10 para 23% a complementação da

União de forma gradativa até 2016; permite revisões periódicas, sendo flexível; o Custo Aluno Qualidade é referência para o padrão mínimo de qualidade do ensino; mantém a exigência de lei específica sobre o piso do magistério nacional; veda o uso do recurso para pagamento de inativos ou aposentados; institui o Valor Anual por Aluno Total (VAAT) que também aumenta progressivamente até 2026; e outras inovações que envolvem o VAAT, o Valor Anual Aluno por Resultado (VAAR) e o Valor Anual Mínimo por Ano do Fundeb (VAAF).

Enfim, conclui-se que o novo Fundeb abre um cenário de novas possibilidades e oportunidades para melhorar a dinâmica do financiamento da Educação Básica no país e que como a própria Lei prevê, deverá passar por ajustes e regulamentações complementares quando necessário para acompanhar as mudanças, as transformações da sociedade para ser aperfeiçoado e cumprir sua finalidade. “Espera-se que ele traga recursos reais, suficientes e adequados para a garantia do direito à educação para todos os brasileiros e brasileiras” (LIMA e GARCIA, 2021, p. 175).

### **3.2 Os Conselhos, a Educação e o CACS**

De acordo com os princípios constitucionais de participação, o processo de descentralização e as legislações das políticas que regulamentam as políticas sociais estimularam a implantação de diversos conselhos nos estados e municípios. Tratam-se de “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p. 8).

Para a autora, esses canais podem viabilizar a participação de diferentes segmentos sociais na formulação das políticas e no acesso aos espaços onde se tomam as decisões públicas. Cria-se, assim, um sistema de vigilâncias sobre a gestão pública e um sistema de prestação de contas.

De fato, os conselhos são, em seu sentido mais geral, coletivos ou agrupamentos de pessoas que deliberam e que tomam decisões sobre alguma coisa. Segundo Teixeira (2005, p. 690), apareceram na antiguidade e hoje são muitos, em formas, denominações e organizações diversas e presentes nas mais diferentes áreas de atividade humana. Teriam a função de intermediação entre a sociedade e o Estado, debatendo e refletindo ideias e concepções restritas ou mais amplas para influenciar a dinâmica de políticas públicas em todas as instâncias.

Na etimologia greco-latina, um conselho refere-se à ação de deliberar, cogitar, refletir, cuidar, exortar. “Em latim, traz a ideia de ajuntamento de convocados, o que supõe participação em decisões precedidas de análises, de debates” (TEIXEIRA, 2005, p. 691).

Os Conselhos se constituem então, ou deveriam se constituir como espaços de participação, de emancipação, cidadania e autonomia popular, fundamentais para o avanço das políticas públicas.

Essa formação se insere no Brasil a partir das décadas de 70 e 80 de acordo com os modelos de participação vigentes. Criados pelo poder público, os conselhos comunitários, por exemplo, tinham a função de negociar as demandas dos governos populares. Por outro lado, os movimentos também criam seus próprios conselhos autônomos, livres, não institucionalizados e reivindicatórios para apresentar e cobrar suas demandas.

Segundo Teixeira (1996), esses conselhos foram referências para a Assembleia Constituinte, na qual prevaleceu uma visão de Conselho como uma forma de participação que visa mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, baseadas na democracia e na transparência, e como um canal de relação entre a sociedade e o Estado.

Enfim, os conselhos normalmente são colegiados públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei e regidos por regulamento aprovado em plenária e com caráter obrigatório, pois o repasse de muitos recursos fica condicionado à sua existência e funcionamento. Eles podem ter funções consultivas, deliberativas, fiscalizadoras e de controle.

Teixeira (1996) explica que os conselhos podem ter formação variada, que depende de sua vinculação à implementação de ações focalizadas, como os conselhos gestores de programas governamentais (financiamento do ensino, alimentação ou transporte escolar), ou ainda à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, como os conselhos setoriais, definidos por lei com o objetivo de concretizar direitos de caráter universal (conselhos de educação, saúde, cultura). Há, por fim, os conselhos envolvidos em temáticas transversais, que permeiam a vida dos indivíduos em sociedade, como por exemplo, os conselhos de direitos das mulheres, conselhos de direitos humanos etc.

Carvalho (1998) afirma que no final da década de 90, o Brasil havia se tornado um país de muitos conselhos, tendo, inclusive, até mais conselhos do que vereadores em

alguns municípios. Qualitativamente os conselhos teriam atingido reconhecimento de importância, pois estariam exercendo influência na definição de muitas prioridades.

No entanto, a literatura ainda revela muitos problemas relacionados à questão da representatividade democrática e também em relação à eficácia desses conselhos no que diz respeito ao debate, à decisão e à execução das políticas, afinal muitos ainda ficam à margem da administração pública, sem forças para gerir recursos e sem impor decisões ao executivo.

A efetividade desses colegiados no que se refere à democratização nos processos de gestão e na melhoria da qualidade dos resultados depende de muitos condicionantes, reflexão que demanda por mais estudos e debates sobre a democracia contemporânea. Tatagiba (2005) verifica que esses conselhos ainda apresentam uma participação branda e não crítica, uma ausência de debates, na verdade. No geral, eles ainda não estariam cumprindo sua vocação deliberativa, e os motivos seriam os mais variados, outra constatação que carece de aprofundamento: a participação seria mais reativa do que propositiva, as pautas são demasiadamente produzidas pelo estado, falta capacidade técnica dos conselheiros, há problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade e há uma clara manutenção de padrões clientelistas entre a sociedade e o Estado, que se recusa a partilhar o poder. Óbvio: resquícios do autoritarismo.

Carvalho (1998) também cita o precário fluxo de informações entre o poder executivo e os conselhos, a baixa capacidade de propor e avaliar e a representatividade incipiente. Por isso, este autor atenta para a necessidade de ocupar a sociedade com qualidade, pois se assim não for, tais colegiados podem apenas absorver muitos lideranças e segmentar a participação social. Por fim, outro problema apontado seriam irregularidades quanto à composição e representatividade.

Teixeira (2000a) se refere à paridade, alertando que não deve se tratar apenas de condição numérica legal e normativa, mas a condições de acesso à informações e capacidade técnico-política de seus participantes, além da disponibilidade de tempo e recursos físicos, humanos e tecnológicos. É preciso que na paridade, os conselheiros escolhidos tenham capacidade e autoridade para decidir, e é preciso recorrer à sociedade para que as deliberações tenham mais força, é preciso publicizar, divulgar, e é preciso prezar pelo entendimento e pela unanimidade.

Porque independente das dificuldades, seja no desenho institucional, na forma de organização, na capacitação, na representação, na falta de transparência, enfim, Carvalho (1998) argumenta que é preciso questionar se os conselhos estariam propensos a incorrer

nos mesmos erros que pretende sanar, os mesmos problemas relativos à teoria democrática e aos sistemas representativos.

Ou seja, é preciso verificar se os conselhos constituem espaços reservados à educação política, ao exercício e construção da cidadania, se constituem espaços de identificação e captação de preferências em relação aos fins e às políticas para alcançá-los, e por fim, espaços de controle social sobre as políticas públicas, onde os conselheiros se sintam responsáveis pelas demandas levantadas e dispostos a responsabilizar governos.

Esses conselhos, que se consolidam como experiências democráticas em esferas públicas, onde o processo de discussão, de debate, de deliberação acontece, realmente teriam, se bem-organizados, o poder de intermediar relações entre o Estado e as necessidades sociais através da opinião pública.

Essa dinâmica, que constitui o que chamamos de cidadania, revela uma busca contínua e permanente por mais direitos ou pelo aperfeiçoamento deles, e a possibilidade de os sujeitos se tornarem atores principais na esfera pública.

No Brasil, a educação comporta uma variedade de tipos de conselhos, mas este trabalho se atém aos Conselhos de Educação Municipais, que, segundo Teixeira (2004, p. 693), estariam fortemente ligados à uma concepção de órgãos do governo, assessorando e colaborando na interpretação e resolução do emprego da legislação educacional e por isso teriam desempenhado até aqui uma importante função da formação da estrutura hierárquica e burocrática do ensino.

Existentes desde o império, dentre os conselhos do âmbito da educação, é possível destacar o Conselho Superior de Instrução Pública, criado em 1891 e o Conselho Superior de Ensino, ambos ligados ao ensino superior, como órgãos de fiscalização dos estabelecimentos de ensino mantidos pela União. Eles deram origem ao Conselho Nacional de Ensino, criado em 1925, e recriado com o nome Conselho Nacional de Educação, em 1931, após a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública.

Segundo Teixeira (2004, p. 694), o Conselho de 1925 possuía atribuições de órgãos de execução administrativa de ensino. O de 1931 tinha caráter técnico, mas ainda com feição administrativa, mesmo que seu documento de criação tenha reforçado o contrário, negando-lhe funções administrativas, mas apenas de opinião e pareceres sobre assuntos técnicos e didáticos.

Em 1936 sua principal atribuição concedida foi a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), que conferiu ao CNE uma função normativa para o setor da



educação, e que a partir da Reforma Francisco Campos, se tornou em grande parte responsável pela organização da estrutura de ensino no país.

A partir da década de 30 o Conselho Nacional de Educação que de certa forma tinha caráter de órgão auxiliar do poder executivo com função fiscalizadora, passa a ter agora características técnicas e com atribuições normativas, devido à sua composição especializada.

Nesse sentido, se pode atribuir ao Conselho contribuição importante na constituição de uma certa ordem na área da educação, que orienta a organização do ensino, estabelece competências e define direitos, possibilitando o exercício da cidadania com o alargamento do sentido da democracia para a sociedade civil (TEIXEIRA, 2004, p. 696).

Com a LDB e a instituição dos sistemas federal e estadual de ensino, criou-se o Conselho Federal de Educação (CFE) e assim também os conselhos congêneres nos estados, os Conselhos Estaduais de Educação. Além de fiscalizadores e normativos, esses conselhos passam agora a ter função deliberativa, colaborando na organização do funcionamento dos sistemas federal e estadual de ensino, além da realização da regulamentação complementar aos currículos de ensino.

As lutas pela democratização do país na década de 80 trouxeram um alargamento de propostas de participação da sociedade civil em diferentes instâncias da administração pública e também inspiraram a constituição de conselhos municipais de educação como *locus* de discussão sobre questões desta pasta.

Com preceitos firmados pela Constituição Federal, a agenda educativa se pautou em princípios baseados na gestão democrática de ensino público com padrão de qualidade. Esse modelo fortaleceu a constituição de colegiados e de conselhos de educação mais representativos. Com a LDB falou-se pela primeira vez em participação da sociedade na composição do CNE, o que, segundo Teixeira (2004, P. 700) oxigenou seus tecidos e assegurou proporcionalidade adequada à manutenção de suas funções normativas.

Os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) que até então eram submissos aos conselhos estaduais, agora teriam explícitas suas incumbências, ainda mais com os processos de municipalização do ensino em andamento.

Aqui a questão da participação política da sociedade civil emergiu como fator principal na discussão dos conselhos municipais e requer atenção no que diz respeito às suas competências e composições. Eles possuem uma estrutura mista, que conta com a

presença da sociedade civil, vinculada ao Estado. Trata-se de um processo complexo e contraditório, que envolve a tríade sociedade civil, Estado e mercado, mas mediante atuação organizada, grupos e associações podem fortalecer a sociedade civil através de deveres e responsabilidades.

Além dos CMEs, destacamos os Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar, gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que visa a transferência de recursos financeiros, em caráter suplementar, para estados e municípios com o objetivo de suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos.

Atualmente, os Conselhos de Alimentação Escolar são formados por trabalhadores da educação, discentes, pais de alunos, entidades civis organizadas e representantes do poder executivo. Além do emprego dos recursos, eles devem fiscalizar a qualidade da merenda e possíveis irregularidades, além de emitir pareceres de acompanhamento e conclusão da prestação de contas no Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON).

Outro conselho que também emite parecer neste mesmo sistema, o SIGECON, sobre o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), é o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb, objeto de pesquisa deste trabalho, criado em 2007, pela Lei 11494, com o objetivo de fiscalizar a aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), e que passou a ser constitucional a partir de dezembro de 2020, com a aprovação da Lei do Novo Fundeb, a Lei 14113.

De acordo com o Manual de Orientação do Novo Fundeb, Brasil (2021, p. 65), tão importante quanto a instituição do Fundeb e sua regulamentação, é a gestão, o desenvolvimento e o aprimoramento constante de mecanismos de fiscalização para sua efetiva aplicação. Assim a Lei do Novo Fundeb esclareceu sobre os agentes atuantes no seu controle e fiscalização: além dos órgãos de controle interno no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, Distrito Federal e Município, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos Fundos.

O controle social, exercido pelo CACCS, não seria uma nova instância de controle, mas uma representação social que integra diretamente a sociedade no acompanhamento do fundo, “que continua a ser o principal instrumento de financiamento da Educação

Básica Pública no Brasil, sendo responsável por mais de 60% da totalidade dos recursos de que os estados e municípios possuem para investir na educação básica pública nacional” (BRASIL, 2021, p. 5).

Diante do disposto no artigo 205 da Constituição Federal, no qual a educação no Brasil é dever do Estado e da família e deve ser promovida e incentivada, com a colaboração da sociedade, “sendo responsabilidade de qualquer um acompanhar o seu regular funcionamento, questionar suas diretrizes e aplicações, além de denunciar às autoridades competentes eventuais desvios e desrespeito às normas e decisões estabelecidas” (BRASIL, 2021, p. 67).

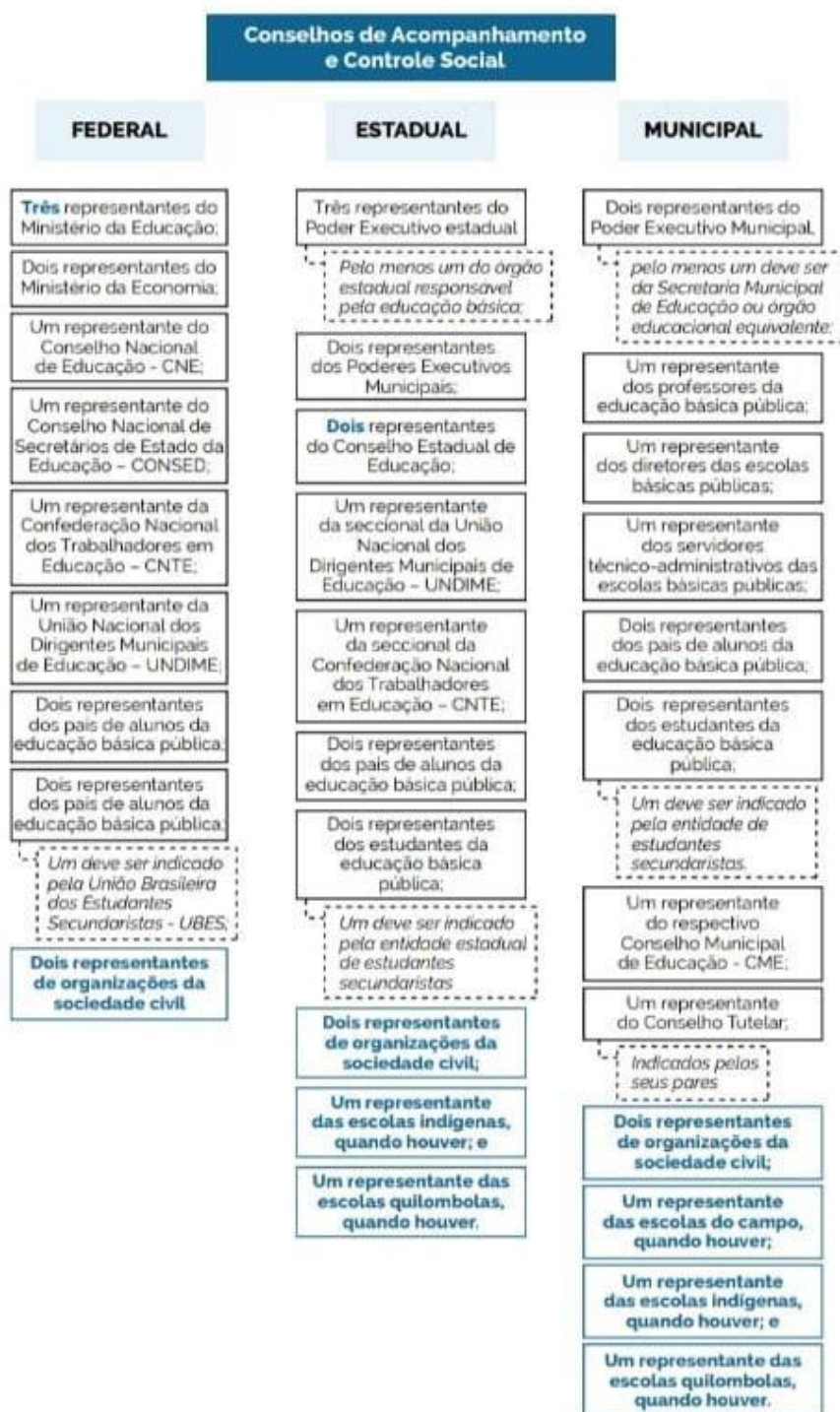
Tais competências são a razão de existir deste conselho, que permite a atuação direta de vários participantes na gestão da educação nacional e local, contemplando autoridades, pais e alunos e representantes da sociedade civil. Diferente de outras formas de organização de conselhos, o CACS é um colegiado, formado por um grupo dirigente, cujos membros têm poderes iguais, ou seja, nenhuma decisão individual ou em partes é soberana no processo deliberativo deste conselho.

Segundo Brasil (2021, p. 67), a Lei do novo Fundeb aprimorou a diversificação na composição do CACS, incluindo importantes representantes da sociedade brasileira. O objetivo da mudança, segundo o documento norteador, foi garantir o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, seguindo o art. 106, III, da Constituição Federal.

Em relação à composição, o que muda da antiga Lei do Fundeb para a nova é o aumento do número de representantes do Conselho Municipal de Educação e a inclusão de representantes de organizações da sociedade civil, das escolas quilombolas, indígenas e do campo.

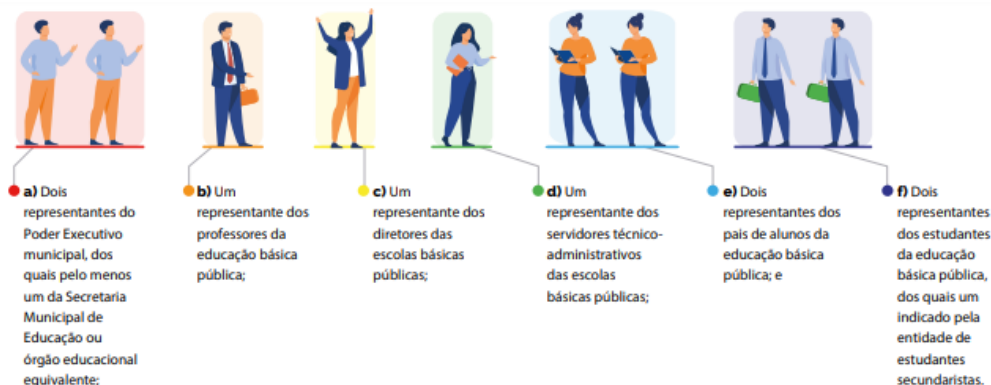
Destaca-se que algumas pessoas não podem integrar o CACS por razões relacionadas à família, às suas profissões ou às suas capacidades legais, nos termos do Art. 34, § 5º, da Lei 14.113/2020: Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros, Governadores e Vice-Governadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos, Secretários, bem como seus cônjuges, parentes consanguíneos e afins, até o terceiro grau, tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que preste serviços relacionados à administração ou ao controle interno dos recursos do fundo e seus cônjuges, parentes consanguíneos e afins, até o terceiro grau, estudantes que não sejam emancipados, e pais de alunos ou representantes da sociedade civil que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito do poder executivo gestor dos recursos ou que prestem serviços terceirizados neste mesmo âmbito.

**Quadro 1 - Composição dos CACS nas esfera governamentais**



Fonte: (BRASIL, 2021, p. 70).

## Quadro 2 - Composição dos CACS no âmbito dos municípios



**OBS.:** Quando houver no Município, deverão integrar os Conselhos Municipais do Fundeb:

- 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME);
- 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicado por seus pais;
- 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;
- 1 (um) representante das escolas indígenas;
- 1 (um) representante das escolas do campo;
- 1 (um) representante das escolas quilombolas.

Fonte: (BRASIL, 2021, p. 69).

Para cada membro titular é escolhido um suplente da mesma categoria ou segmento social, com a função de substituir o titular nas hipóteses de impedimento temporário. E após escolhidos todos os membros, estes se reúnem para escolher o presidente, que não pode ser o membro representante do governo.

A partir da lei do novo Fundeb, os mandatos passam a ter duração de quatro anos, sendo proibida a reeleição ou nova indicação a fim de garantir o acesso a todos e a pluralidade de ideias e concepções.

Enfim, as atribuições deste conselho, segundo Brasil (2021, p. 74) são:

Apresentar ao Poder Legislativo (Congresso Nacional, Câmara Legislativa ou Assembleia Legislativa) e aos órgãos de controle interno e externo sua manifestação formal sobre os registros e demonstrativos de gestão do Fundeb, além de divulgar os documentos em página da internet;

Convocar o Secretário de Educação ou servidor que exerça suas funções para esclarecer sobre a movimentação dos recursos e a execução das despesas do Fundeb;

Requisitar ao Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) cópia de documentos, os quais devem ser apresentados imediatamente,

Realizar visitas para verificar no local, por exemplo: a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo; b) a adequação do serviço de transporte escolar; e c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim.

Elaborar parecer das prestações de contas 11;

Supervisionar o Censo Escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de contribuir para o regular tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros sobre a operacionalização dos Fundos 12, respeitando os prazos estipulados para cada uma das etapas;

Acompanhar a aplicação dos recursos da União transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas. Os CACS devem elaborar pareceres conclusivos sobre a aplicação desses recursos e, após, encaminhá-los ao FNDE (BRASIL, 2021, p. 74).

Ao referido conselho, o documento recomenda que aprove o seu Regimento Interno a fim de disciplinar o seu funcionamento, que se reúna periodicamente para examinar relatórios e acompanhar os balanços demonstrativos sobre as aplicações do fundo, realize visitas em obras, escolas, vistorie a frota escolar, acompanhe o cumprimento de prazos acerca do censo escolar, acompanhe a elaboração e o cumprimento do plano de carreira e remuneração dos profissionais de educação, valide informações sobre as receitas e despesas do fundo.

Os conselheiros não são remunerados por suas atividades no Conselho. Eles podem ter acesso permanente aos registros contábeis e aos demonstrativos mensais atualizados relativos aos recursos repassados e às despesas.

O poder executivo, por sua vez, tem a obrigação de dar todo o suporte para o pleno funcionamento desses conselhos, garantindo infraestrutura e condições materiais adequadas, além de disponibilizar na internet todas as informações sobre o conselho, seus conselheiros, e-mail, agenda reuniões, organização, funcionamento, atas, pareceres, e outros documentos produzidos pelo conselho.

O Manual do novo Fundeb destaca que para maior eficácia dos trabalhos do CACS, a lei prevê algumas garantias para seus membros, como a liberdade de atuar e exercer suas funções com autonomia, sem vínculos e subordinação ao poder executivo, e ainda: que não há obrigatoriedade em testemunhas sobre informações recebidas ou prestadas e sobre as pessoas que lhes confiarem informações, e aos representantes de

professores, diretores ou servidores das escolas públicas, no curso do mandato, são proibidos:

- a) A exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou a transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;
- b) A atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;
- c) O afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado (BRASIL, 2021, p. 78).

Aos Conselheiros que forem representantes de estudantes em atividades do conselho também fica proibida no curso do mandato a falta injustificada nas atividades escolares.

Por fim, diante de possíveis irregularidades, o primeiro passo é fazer a juntada de documentação e informação que possa demonstrar qualquer dúvida acerca do fato. Por isso que a lei prevê que todo interessado tenha acesso gratuito aos diversos documentos que englobam a sistemática da composição do Fundeb. Em seguida, as informações devem ser levadas às autoridades públicas (Procuradorias, Tribunais de Contas, Ministério Público).

Destaca-se ainda que as prestações de contas devem ser instruídas com o parecer de cada conselho. No caso do Fundeb, os pareceres devem ser emitidos e encaminhados trimestralmente para o Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE – MAVS. De acordo com o FNDE trata-se de uma ferramenta informatizada para facilitar o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundeb. O processo de acompanhamento inicia-se com a participação do secretário de Educação do ente federado (ou equivalente), que confirmará todas as informações de receitas e despesas voltadas para a educação básica, com base nos dados informados. O MAVS valida as informações por meio da conciliação das informações encaminhadas ao correspondente Tribunal de Contas a que seu município ou Estado estiver jurisdicionado valide as informações, ou seja, ele dá conformidade entre as informações prestadas pelos entes federados ao SIOPE e aos Tribunais de Contas dos Estados.

O SIOPE é o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, e” foi instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação, garantindo a compatibilidade, a publicidade e a rastreabilidade dos dados coletados” (BRASIL, 2022, p. 80).

Já o MAVS é um subsistema do SIOPE, que possibilita o acompanhamento dos recursos do Fundeb e dá conformidade entre as informações prestadas pelos entes federados e aos Tribunais de Contas.

Como as informações do SIOPE são declaratórias, a veracidade das informações é de responsabilidade de cada ente, mas informações são de extrema importância para o controle, pois foram pactuados acordos de cooperação técnica entre o FNDE e os Tribunais de Contas de diversos Estados. A não validação no MAVS pode ocasionar a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de créditos.

É possível perceber que, diante de todas as informações acerca do Fundeb, do CACS e sua atuação, o referido conselho tem fundamental importância na seara política e financeira da educação. São importantes instrumentos de representação social, de controle da gestão dos fundos em razão da sua diversidade de integrantes, conhecimento e proximidade com a realidade local e de sua forma de organização.

Contudo, é importante verificar como tem sido a atuação desses conselhos, destacando que a forma como o gestor da pasta conduz a sua composição e implementação pode interferir em sua eficiência e andamento. Além de tudo, é interessante conhecer como esses conselheiros tomam conhecimento de todas as informações necessárias, como se organizam e como deliberam em suas reuniões. E se realmente, independentemente de suas particularidades, se fazem jus às potencialidades que lhes são conferidas.

### 3.2.1 O conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Cabrália

A cidade de Cabrália Paulista, localizada mais ao centro-oeste do Estado, foi a escolhida para contemplar a pesquisa como cidade de pequeno porte. O município, com quase 240 quilômetros quadrados, possui 4.365 habitantes e está distante 363 quilômetros de São Paulo, capital, e distante 33 quilômetros da cidade de Bauru.

Com comércio e indústria modestos, o município tem certo destaque na fabricação de urnas funerárias e pallets de madeira, com distribuição desses itens para todos os estados brasileiros e também para Portugal. Com seis fábricas no início dos anos 2000, o município chegou a ser chamado de “capital nacional do caixão”. Atualmente, apenas duas fábricas produzem o acessório fúnebre.



Sobre a Educação, o município, que tem uma taxa de escolarização de 6 a 14 anos de 97,5%, obteve nota 6,7 no último IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Ele contempla uma creche filantrópica e duas escolas municipais, uma de Educação Infantil – Creche, e outra de Educação Básica, que envolve as modalidades Etapas 1 e 2 da Educação Infantil, anos iniciais do Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Há ainda duas escolas da Rede Estadual: uma, integral, ligada à Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), que contempla os anos finais do Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA), e uma ETEC, ligada à Secretaria de Planejamento Econômico, que contempla o Ensino Médio integrado à cursos técnicos.

A Secretaria Municipal de Educação tem estrutura administrativa formada recentemente, há apenas quatro anos. Trata-se de uma estrutura pequena, formada por quatro funcionários que fazem a gestão administrativa das unidades escolares da Rede Municipal, do orçamento e de todos os Programas e Convênios que a referida pasta envolve. Embora a Secretaria coordene o seu orçamento, parte de suas atividades contábeis, parte do serviço de compras, e todo o serviço jurídico e de licitação estão centralizados na Prefeitura Municipal, o que a diferencia dos demais municípios, que possuem uma grande estrutura administrativa.

Na página da Prefeitura é possível encontrar os principais documentos que versam sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Cabrália Paulista. Estão disponíveis a Lei de Criação, as Portarias de Nomeação, as Atas e os pareceres deste colegiado. Não há calendários de reuniões disponíveis, mas segundo sua presidente, em dezembro de 2021, elas aconteciam sempre nas últimas quintas-feiras de cada mês. No decorrer de 2022, com problemas de quórum as reuniões foram canceladas algumas vezes, e depois agendadas com regularidade bimestral. Portanto, a última reunião analisada só ocorreu em agosto de 2022.

Criado em 2006, o CACS também teve a sua norma reestruturada, através da Lei 014, de 25 de março de 2021.

As reuniões do CACS de Cabrália Paulista estavam previstas para acontecer sempre na última semana de cada mês, a partir de janeiro, mas a primeira reunião analisada acabou sendo a de março. Elas têm duração entre 24 minutos a uma hora mais ou menos, e também são presididas e conduzidas pela presidente. As duas primeiras reuniões aconteceram nos dias 08 de março e 12 de abril e a última, após decisão de mudar a periodicidade para rotinas trimestrais, a terceira aconteceu no dia 22 de agosto.

. Importante pontuar que a estimativa de receita para o Fundeb de Cabrália Paulista em 2023 é de R\$ 2.946.843,79.

### 3.2.2 O conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Marília

A cidade de porte intermediário escolhida para este trabalho foi Marília, situada na região centro-oeste paulista, na parte mais ocidental da Serra de Agudos. Ela está distante 443 quilômetros de São Paulo, por rodovia, e 529 quilômetros por ferrovia.

Marília possui uma população de 220 mil habitantes em uma área total de 1.194 quilômetros quadrados.

A indústria é o destaque da cidade, com o foco no ramo alimentício. Nota-se a presença de grandes empresas que distribuem seus produtos no mercado nacional e internacional, oferecendo mão de obra para a região. São cerca de mais de mil empresas no ramo alimentício, metalúrgico, têxtil, gráfico e plástico. Entre elas, as mais conhecidas são Marilan, Nestlé, Dori e Sasazaki.

Em relação à Educação, o município conta com sistemas de educação desde a básica até a superior e pós-graduação. A Rede Municipal possui 52 unidades escolares, sendo 33 de Educação Infantil, três de Educação Infantil e Fundamental, 16 de Educação Fundamental e uma escola de Atendimento Educacional Especializado, que somam cerca de 18 mil alunos. O município obteve nota 7,2 no último IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

Marília ainda é composta por 46 escolas estaduais, 16 escola particulares, duas faculdades, uma fundação de ensino e três universidades superiores, um centro profissionalizante, uma ETEC e mais três unidades do sistema S (SENAI, SENAC e SESI), o que atrai estudantes de todos os lugares do Brasil.

A página institucional da Secretaria de Educação traz as principais informações acerca da referida pasta, que possui os seguintes setores: Gabinete do Secretário, Secretaria Adjunta de Educação, Assessoria Especial do Gabinete, Chefia de Gabinete, Setor de Compras, Equipe Técnica e Supervisão Escolar de Educação Básica – EMEI, Equipe Técnica e Supervisão Escolar de Educação Básica – EMEF, Setor de Protocolo, Setor de Controle Pessoal, Setor de Manutenção, Setor de Informática Educativa, Setor de Transportes, Coordenadoria de Planejamento Escolar, Assessoria Jurídica, Setor de Almoarifado e Divisão de Alimentação Escolar.

Há um link específico para os Conselhos de Educação, no qual constam informações sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Marília, criado em 2007, a partir da Lei 6.600, de 27 de julho.

Reestruturada pela Lei 8661, de 29 de março de 2021, a Lei do Novo Fundeb de Marília está disponível na página junto com as Portarias que nomeiam seus membros, presidente e vice-presidente, além do Regimento Interno, datado em abril de 2021, as atribuições do Conselho e um e-mail para contato.

A agenda de reuniões ainda não está disponível no site, mas os encontros acontecem sempre nas últimas terças-feiras de cada mês e foram pré-determinadas na primeira reunião do ano, realizada no dia 22 de fevereiro. As reuniões têm duração média de uma hora e meia e contam com a abertura e condução da presidente nos trabalhos. Importante pontuar que a estimativa de receita para o Fundeb de Marília em 2023 é de R\$ 132.620.124,26.

### 3.2.3 O conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Campinas

De todas as cidades propostas a serem analisadas neste trabalho, Campinas é a maior de todas, com 796,40 quilômetros quadrados de extensão, com 98,28% do seu território urbanizado, e com uma população, em 2021, de 1.223.237 habitantes, ou seja, 1.359 habitantes por quilômetro quadrado. Também é um município com população significativa de jovens, que representam pouco mais de 20% de sua população total, 8% a mais do que a população com mais de 60 anos. Os dados são da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE).

Campinas está 100 quilômetros distante da capital paulista e, de acordo com a Fundação, tem taxas de crescimento acima da média nacional e ao longo das últimas décadas, sua região se consolidou como o segundo maior conglomerado industrial do país, superado apenas pela área metropolitana de São Paulo.

O município se configurou como polo dinâmico do processo de “interiorização do desenvolvimento”. Com sua economia radicalmente transformada nessas duas décadas e um crescimento demográfico exponencial, o entorno também começou a se transformar, dando início assim ao nascimento de uma metrópole paulista. Compõem a região metropolitana de Campinas os municípios de Americana, Artur Nogueira, Campinas Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna,

Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

As principais taxas acerca da educação do município são: taxa de analfabetismo de 4,99%, média de 8 anos de estudo da população de 15 a 64 anos, 46,31% de sua população com mais de 25 anos e menos de 8 anos de estudo e 47% de sua população entre 18 e 24 anos com ensino médio completo. O município obteve nota 6,0 no último IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

Campinas possui uma estrutura de Educação consolidada, com 8 Universidades, 15 Faculdades e 252 escolas que englobam Entidades de Educação Infantil, Centros de Educação Infantil e Escolas de Ensino Fundamental. A Secretaria Municipal de Educação possui Gabinete, Assessoria de Gabinete, Assessoria de Comunicação, Assessoria de Educação e Cultura, Assessoria de Tecnologia da Educação, Núcleo Jurídico, Setor de Expediente, Departamento Pedagógico (Assessoria de Legislação e Normas Educacionais e Coordenadoria Setorial de Educação Básica), Departamento Financeiro (Setor de Contabilidade, Coordenadoria Setorial de Planejamento e Controle Financeiro, Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios, Gestão Processual, Monitoramento), Departamento de Apoio à Escola (Coordenadoria de Suprimentos, Setor de Almoxarifado, Setor de Transportes, Coordenadoria de Arquitetura Escolar, Coordenadoria de Nutrição, Coordenadoria de Gestão de Pessoas), Núcleos de Ação Educativa Descentralizada (NAED) em todas as regiões da cidade, a Fundação Municipal para Educação Comunitária (FUMEC) e o Centro de Educação Profissional de Campinas (CEPROCAMP).

Todas essas informações estão disponíveis na página da Prefeitura Municipal de Campinas, em “Secretarias”, dentro do Portal Educação. Entretanto, não estão disponíveis os dados sobre os Conselhos.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Campinas foi criado em 08 de outubro de 2007, através da Lei 13.101.

O município fez a sua reestruturação, através da Lei nº 16.104, de 23 de julho de 2021, publicada no Diário Oficial de Campinas no dia 26 de julho de 2021, seguindo a estrutura prevista na Lei do Novo Fundeb, a 14.113/20.

A Portaria 95896/21, publicada no Diário Oficial do município, nomeia todos os membros do referido Conselho e seu Regimento Interno também foi publicado no Diário Oficial do município no dia 14 de setembro de 2021.

As reuniões do CACS de Campinas acontecem sempre nas penúltimas terças-feiras de cada mês e desde o início da pandemia, em março de 2020, elas seguem o formato *online*, através do *Google Meet*, com duração de no máximo uma hora. A abertura é sempre realizada pelo presidente do Conselho e conta com o auxílio de um dos conselheiros para apresentar os balancetes e fechamentos mensais das receitas e despesas do Fundo. Importante pontuar que a estimativa de receita para o Fundeb de Campinas em 2023 é de R\$ 440.366.571,05.

#### 4 METODOLOGIA E ANÁLISE DOS DADOS

De acordo com Braga (2011, p. 7), “a relevância das questões metodológicas na pesquisa é incontestável”. E é imprescindível que a escolha da metodologia seja coerente com o olhar sobre o objeto, bem como com a sua totalidade, problemas, perguntas, referências e com o que concebemos como ciência.

Ou seja, para o autor, a noção de “metodologia” deve se relacionar com toda a sua diversidade de ações de encaminhamento no que diz respeito à variedade de reflexões, tomadas de decisão, ao passo a passo e a tudo que implique na necessidade de fazer distinções entre níveis de elaboração.

O autor também defende a pesquisa empírica, aquela que solicita efetiva observação de algum ângulo da realidade, “apresentando perguntas sobre aspectos de uma determinada situação ou “objeto” e procurando respostas diretamente através de investigação sistematizada de elementos concretos que compõem o objeto escolhido e construído” (BRAGA, 2011, p. 5).

E destaca também que não somente a discussão teórica, epistemológica e metodológica é importante para um “bom manejo de perspectivas, conceitos e abordagens diversificadas”, mas também a oportunidade de usar a própria pesquisa como campo de prática, de formação de experiências.

Nesse sentido, considerando nossa proposta e a prática da pesquisa em comunicação, é evidente que a pesquisa qualitativa e técnicas que possibilitem a aproximação do pesquisador com o objeto são fundamentais a fim de que alcance resultados relevantes. Também consideramos a importância de buscar rigor científico através da construção do corpus, da triangulação, da boa documentação, da reflexividade da descrição e abordagem clara e detalhada das etapas.

Então, inicialmente realizamos uma pesquisa bibliográfica, capaz de ampliar o alcance das informações, a utilização de dados dispersos e a construção do quadro conceitual (GIL, 2008).

O levantamento de dados da pesquisa empírica foi realizado através de métodos e técnicas que possibilitaram a aproximação com os Conselhos e seus conselheiros, permitindo obter informações sobre a composição, a deliberação e o processo decisório.

Nesse sentido, recorreremos à realização da observação e de entrevistas em profundidade. A primeira, segundo Gil (2008, p. 101), “constitui elemento fundamental

para a pesquisa. Desde a formulação do problema, passando pela construção de hipóteses, coleta, análise e interpretação dos dados”.

Optou-se então pela observação simples e não participante porque durante as reuniões dos Conselhos, ela poderá permitir um elevado grau de profundidade e de qualidade, mas sem integrar-se a ele, permanecendo de fora.

A entrevista, por sua vez, é outra técnica utilizada nesta pesquisa, uma forma de interação social, onde os dados obtidos são suscetíveis de classificação, “é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar e a outra se apresenta como fonte de informação” (GIL, 2008, p. 109).

Assim, a entrevista em profundidade permitiu levantar informações com os diferentes sujeitos inseridos nesses conselhos, acerca de suas histórias de vida, razões que conduzem a formulação de suas opiniões e estratégias e quais valores e emoções orientam esse processo.

Optou-se por entrevistar três membros de cada conselho, incluindo os presidentes. As entrevistas foram gravadas e transcritas posteriormente. Durante a realização desta técnica, os entrevistados compreenderam, de fato, a importância e os objetivos da pesquisa e se sentiram à vontade e tranquilos para contribuir através da garantia do anonimato e do estímulo aos relatos espontâneos.

A proposta também utilizou a metodologia dos Momentos Transformativos da Deliberação (*Deliberative Transformative Moments - DTM*), desenvolvida por Steiner et al (2019, p. 119), que afirmam que a deliberação “é um *continuum*, que vai de momentos não deliberativos a momentos de deliberação completa”, passando por níveis de deliberação.

Outra análise realizada acerca do tipo de conteúdo exposto envolveu o critério léxico, ou seja, o modo mais frequente de coleta de dados para apreensão das afetividades. Ou seja, definimos uma tipologia dos afetos que mais se encaixou em nossos interesses. E adotamos as seguintes categorias: 1 – palavras e/ou expressões de desconfiança, 2 – palavras e/ou expressões que reforçam a biografia pessoal, 3 - palavras e/ou expressões de sarcasmo, ironia ou deboche, 4 - palavras e/ou expressões de expressão de indignação; 5 - palavras e/ou expressões de surpresa, 6 – palavras e/ou expressões de humor; 7 - palavras e/ou expressões de insatisfação/ satisfação, 8 - palavras e/ou expressões de compaixão, 9 - palavras e/ou expressões de medo.

A análise também é construída de acordo com modelo metodológico proposto por Lopes (2003) no que diz respeito às quatro fases da investigação: (1) definição do objeto; (2) observação; (3) descrição; (4) interpretação.

A pesquisa contempla os três municípios, de portes diferentes, Cabrália Paulista, Marília e Campinas, tendo em vista as particularidades de suas estruturas, organizações e realidades, o que possibilita conhecer de maneira mais ampla e aprofundada as dinâmicas dos conselhos em diferentes contextos.

#### **4.1 Observação**

A observação, segundo Lakatos (1996), é uma técnica para coletar dados para conseguir informações sobre algum aspecto da realidade. Um objeto básico da investigação científica que consiste em ver, ouvir e examinar os fatos ou fenômenos que se deseja estudar.

Com o uso dos sentidos para adquirir os conhecimentos necessários para o cotidiano, a observação tem a grande vantagem da percepção direta, sem intermediação, reduzindo a subjetividade presente no processo de investigação. É utilizada na fase de coleta de dados, de maneira exclusiva, ou conjugada com outras técnicas. (GIL, 2008).

Lakatos (1996) elenca as vantagens e desvantagens da observação. Se por um lado ela possibilita meios satisfatórios para estudar uma ampla variedade de fenômenos, exige menos do observador, permite a coleta de dados sobre um conjunto de atitudes comportamentais, depende menos de introspecção ou reflexão e permite a evidência de dados que não estão em questionários e entrevistas, por outro o observado pode criar impressões favoráveis ou desfavoráveis sobre o observador, que pode presenciar ocorrências espontâneas ou imprevistos que podem interferir na sua tarefa.

Gil (2008) classifica essa metodologia em três modalidades: observação simples, observação participante e observação sistemática. E Lakatos (1996) amplia essa divisão para observação sistemática, observação assistemática, observação participante, observação não-participante, observação individual, observação em equipe, observação na vida real e observação em laboratório. No nosso caso, aplica-se a observação simples.

A observação simples é muito útil quando é dirigida ao conhecimento de fatos ou situação que tenham caráter público, ou que pelo menos não situem estreitamente no âmbito das condutas privadas. É, pois, muito apropriada para o estudo das condutas mais manifestas das pessoas na



vida social, tais como: hábitos de compra, de convivência social de frequência a lugares públicos, etc. É bem mais adequada aos estudos qualitativos, sobretudo àqueles de caráter exploratório (GIL, 2008, p. 101).

Uma observação que se concretiza com um planejamento correto e preparação prévia do pesquisador é uma observação controlada e sistemática, portanto, um instrumento fiel de investigação (LUDKE, 1986).

Muito nos interessa as categorias de observação apresentadas por Gil (2008, p. 106), propostas por Lofland (1971) e Kenneth Burke (1969), pois estão alinhadas com o desenvolvimento da observação do trabalho em questão. Enquanto Lofland afirma que os atos, as atividades, os significados, a participação, os relacionamentos e as situações constituem o ponto de partida para a obtenção de informações e vamos nos ater a elas, Burke propõe cinco questões para analisar o comportamento humano, às quais também nos atentaremos: “O que está acontecendo? Qual é a ação?; Onde está ocorrendo? Qual o cenário da situação?; Quem está envolvido na ação? Quais são seus papéis?; Como os agentes agem? Quais os meios utilizados? Por que as pessoas agem dessa forma? O que elas querem”?

Com a evolução das tecnologias, novas formas de coleta foram aprimoradas e aplicadas, como por exemplo, as videografações, que passaram a captar som e imagens e reduzem substancialmente os riscos que podem interferir na fidedignidade da coleta dos dados observados (PINHEIRO; KAKEHASHI; ANGELO, 2005).

Outro ponto importante a ser destacado sobre a videografação é que se trata de um instrumento que reduz questões de seletividade do pesquisador e configura reprodutividade e estabilidade do estudo. A ferramenta também possibilita analisar todo o material com a neutralidade dos dados, mantendo um grau de exatidão na coleta de informações, quebrando críticas e questionamentos da subjetividade da pesquisa qualitativa.

Sendo assim, a pesquisa em questão, está conduzindo uma observação simples, não participante, mas direta-intensiva, ou seja, realizada através de duas técnicas: a de observação e de entrevistas.

Entendemos que nesta pesquisa, segundo Lakatos (1996, p. 193), foi possível tomar contato com a realidade estudada, mas sem interagir-se com ela, presenciar o fato, mas não participar dele. “Mas isso não quer dizer que não será consciente, ordenada, dirigida para um fim determinado. O procedimento tem caráter sistemático”.

Para tanto, as três reuniões do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb de Marília aconteceram, respectivamente, nos dias 22 de fevereiro, 29 de março e 26 de abril de 2022. Elas aconteceram no formato presencial, nas dependências da Secretaria Municipal de Educação do município, sempre às últimas terças-feiras de cada mês, com início previsto para às 8h30, e sempre aguardando quórum até as 9 horas. Ambas tiveram duração de quase uma hora e meia a duas horas cada uma.

As reuniões do CACS de Cabrália Paulista estavam previstas para acontecer sempre na última semana de cada mês, mas a de fevereiro acabou sendo realizada na primeira semana de março, alterando o calendário das próximas reuniões. Elas têm duração de no máximo 50 minutos, e também são presididas e conduzidas pela presidente. As duas primeiras reuniões aconteceram nos dias 08 de março e 12 de abril e tiveram início previsto para às 10 horas. E por conta da falta de quórum nas chamadas para as reuniões, a terceira reunião ocorreu no dia 15 de junho, mas não teve pauta de discussão, apenas propositura de assinatura de parecer. Assim, a reunião acompanhada, após decisão do colegiado de fazer reuniões bimestrais por causa do problema do quórum e da disponibilidade dos membros, aconteceu no dia 22 de agosto.

Por sua vez, Campinas foi o único município, cujo conselho ainda está se reunindo no formato online, através da plataforma *Google Meet*, desde o início da pandemia, e segundo relato dos entrevistados, vai continuar. As duas primeiras reuniões aconteceram nos dias 15 de fevereiro e 15 de março. Um equívoco na comunicação fez com que a pesquisadora perdesse a terceira reunião, realizada no dia 19 de abril. Um e-mail no dia 19 de abril, pouco tempo antes da reunião, informou o seu cancelamento que, somente posteriormente, ficou esclarecido que ela teria sim ocorrido, mas por conta de um erro no link ela teria sido cancelada e um novo link enviado em seguida. O mesmo técnico que enviou o aviso de cancelamento, não enviou o link da nova reunião para a pesquisadora, subentendendo que realmente a reunião teria sido sim cancelada. Ao entrar em contato com a pessoa que nos intermediou a realização da pesquisa em Campinas, a diretora financeira do Departamento de Educação, para saber sobre o agendamento, só então a falha na comunicação foi esclarecida. Portanto, a última reunião de Campinas foi realizada no dia 24 de maio.

Importante destacar que a pesquisa foi autorizada pelos secretários de Educação dos municípios e pelos presidentes dos Conselhos. E que todos os membros dos três conselhos analisados assinaram o Termo de Comprometimento Livre e Esclarecido/ Anuência de Dados (disponível no Apêndice A), de elaboração própria, onde são descritas

as principais informações sobre a pesquisa, especialmente sobre o anonimato dos participantes, proteção de danos e enfim, o aceite dos mesmos em colaborar com o referido estudo. Por meio dele, acordamos que todas as reuniões e as entrevistas seriam gravadas, que os nomes e as íntegras das transcrições e entrevistas não seriam publicados, que os participantes poderiam ser indenizados em caso de possíveis prejuízos, que poderiam desistir de participar a qualquer momento e que pudessem informar caso alguma informação relatada devesse ser tratada como confidencial.

A experiência permitiu a inserção no ambiente natural desses colegiados, em suas atividades e organizações, e possibilitado coletar informações em primeira mão, além de conhecer atores, experiências e dinâmicas.

## **4.2 Entrevista em Profundidade**

Duarte (2005, p. 62), em sua coletânea com Antônio Barros sobre métodos e técnicas da pesquisa em comunicação, dedica um capítulo inteiro à entrevista em profundidade, como uma das maneiras mais comuns e profundas para conhecer e compreender melhor a condição humana. Tornou-se técnica clássica nas ciências sociais e também na sociologia, comunicação, antropologia, administração, educação e psicologia, e permite conhecer melhor experiências subjetivas, perceber e descrever fenômenos.

É uma técnica qualitativa clássica (principalmente nas ciências sociais), que explora um assunto para obter informações, percepções e experiências a fim de analisá-las e apresentá-las de forma estruturada. Na entrevista individual em profundidade os dados não seriam apenas colhidos, mas interpretados e reconstruídos pelo pesquisador “em diálogo inteligente e crítico com a realidade” (DUARTE, 2005, p. 63).

(...) as perguntas permitem explorar um assunto ou aprofundá-lo, descrever processos e fluxos, compreender o passado, analisar, discutir e fazer prospectivas. Possibilitam ainda identificar problemas, macrointerações, padrões e detalhes, obter juízos de valor e interpretações, caracterizar a riqueza de um tema e explicar fenômenos de abrangência limitada (DUARTE, 2006, p. 63).

Para este autor, trata-se de uma técnica muito útil e apropriada para apreender uma realidade relacionada ao íntimo do entrevistado ou a processos complexos nos quais ele esteja envolvido. Busca informações pessoais e diretas através de uma conversação

orientada, mas precisa ser estruturada por meio de um marco conceitual, pelos critérios de seleção das fontes, os aspectos de sua realização e enfim o uso adequado das informações coletadas.

O método permite averiguar fatos, determinar opiniões sobre os fatos, conhecer sentimentos, descobrir planos de ação e perceber motivações conscientes para opiniões, sentimentos, sistemas e condutas. Trata-se de uma conversação face a face, efetuada de maneira metódica, fundamental porque dados subjetivos se relacionam com valores, atitudes e opiniões dos entrevistados. Realizado por um investigador experiente, pode se tornar superior a outros métodos de obtenção de dados, pois é um instrumento de investigação social excelente (LAKATOS, 1996).

A entrevista é uma forma de interação social, de diálogo assimétrico, e enquanto técnica de coleta, é muito adequada para buscar informações acerca do que as pessoas querem, creem, esperam, sentem, desejam, fazem ou pretendem fazer e sobre suas razões ou explicações sobre coisas precedentes (GIL, 2008).

Nesse sentido, torna-se técnica ideal para esta proposta, que deseja apreender, de fato, dados subjetivos, valores, crenças, desejos, sentimentos. Foi assim escolhida, levando em consideração que muitos dados subjetivos só poderão ser obtidos através desta técnica.

Utilizar esse método possibilita obter dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social e dados em profundidade acerca do comportamento humano. O método também não exige que o entrevistado saiba ler, oferece flexibilidade na aplicação, pois o entrevistador pode facilmente sanar dúvidas e adaptar-se às pessoas e às circunstâncias e permite também captar as expressões corporais, a tonalidade e a ênfase nas respostas dos entrevistados. Os dados obtidos são suscetíveis de classificação e quantificação. Entretanto, como em qualquer método de pesquisa, há algumas desvantagens como a falta de motivação do entrevistado em responder às questões, o não entendimento das perguntas, o oferecimento de respostas falsas de maneira consciente ou inconsciente, inabilidade ou incapacidade do entrevistado responder devido à vocabulário insuficiente e influência do entrevistador sob o entrevistado (GIL, 2008).

Entre as principais qualidades dessa abordagem está a flexibilidade em permitir ao informante definir os termos da resposta e ao entrevistador ajustar livremente as perguntas. Este tipo de entrevista procura intensidade nas respostas, não quantificação ou representação estatística (DUARTE, 2005).

Este autor propõe a seguinte tipologia de entrevistas: entrevista aberta, entrevista semiaberta, e entrevista fechada. O estudo em questão segue o modelo de entrevista semiaberta, ou seja, um modelo que tem origem em uma matriz, um roteiro de questões que guiam e dão cobertura aos interesses da pesquisa. “Ela conjuga a flexibilidade da questão não estruturada com um roteiro de controle. O pesquisador faz a primeira pergunta e explora ao máximo cada resposta até esgotar a questão” (DUARTE, 2006, p. 670).

Esse modelo propõe um roteiro que exige poucas questões, mas que são suficientes e amplas para que sejam discutidas em profundidade e é natural o entrevistador começar com um roteiro e terminar com outro, com a vantagem de criar uma estrutura para comparação de respostas e articulação de resultados, que auxilia na sistematização das informações fornecidas.

Prevedo que a condução de uma entrevista pode afetar a qualidade dos dados obtidos, Poupart (2012) propõe que o entrevistador precisa obter a colaboração do entrevistado, superando possíveis indisposições e resistências, e também o receio ou insegurança de não saber responder ou ser prejudicado em conceder a entrevista. Também é preciso deixar o entrevistado confortável, criando um ambiente de diálogo, de confiança, envolvendo o participante a fim de que ele se sinta à vontade e participe ativamente, até mesmo tomando a iniciativa dos relatos.

Enfim, a entrevista foi escolhida, levando em consideração que dados subjetivos podem ser obtidos através desta técnica. Ela permitiu perceber o envolvimento dos conselheiros nas atividades do Conselho, suas motivações e intenções na participação deste colegiado e se e como as suas emoções, histórias e interesses pessoais podem influenciar em suas justificações, opiniões e decisões durante o processo deliberativo.

Estar face a face com esses conselheiros, mesmo que de maneira online, nos possibilitou perceber olhares, comportamentos, tonalidades vocais e demais expressões, perceber se suas justificações e opiniões e as dos demais conselheiros no ato deliberativo são isentas ou não de suas vivências e situações particulares, de suas trajetórias de vida, de suas emoções, opções políticas, do seu olhar humano e sua formação cultural e profissional, enfim, se suas argumentações são integralmente racionais ou se, como apontaram Damásio e Maturana, há um entrelaçamento do racional com o emocional em seus discursos e decisões.

Se os nossos sentimentos são respostas culturais, nossas ações e decisões estariam impregnadas de afetos. No contexto estudado, verificamos se há essa fusão de objetividade e subjetividade, se realmente os sentimentos contribuem como estímulo no ato deliberativo e para ajustes nas negociações e se sim, se essas influências ajudam ou atrapalham os processos de discussão e escolha.

A escolha dos entrevistados foi, na verdade, uma decisão conjunta com os presidentes dos conselhos analisados. Em diálogo com a diretoria desses colegiados, optamos por indicar o próprio presidente desses colegiados, que conduzem todos os trâmites dessas reuniões, reúnem documentos e são atores principais na elaboração de ofícios e de outras atribuições pertinentes ao conselho. E dois outros membros mais ativos e participativos das reuniões. Esses critérios nos permitem conduzir entrevistas substanciais e significativas para a obtenção de dados. Apenas no caso do conselho de Cabrália Paulista, por questões de trabalho e saúde, a vice-presidente foi entrevistada no lugar da presidente.

Sobre a construção do roteiro, inicialmente as entrevistas foram estruturadas a partir de quatro categorias, na expectativa de que outras poderiam surgir a partir da observação das reuniões, de acordo com as intervenções dos participantes. Reiterando, optamos por um modelo de entrevista em profundidade semi aberta, na qual há um roteiro-guia, a partir do qual são criadas outras perguntas e a partir das quais os conselheiros comentam livremente sobre o tema, seguidas ou não de mais perguntas para estimular mais respostas.

O quadro abaixo apresenta as categorias iniciais e subcategorias que embasaram a pesquisa e que deram origem às perguntas.

**Quadro 3** – Categorias e subcategorias das Entrevistas em Profundidade

<b>Categorias de perguntas</b>	<b>Subcategorias</b>
A) Perfil dos conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Profissão, formação e representação no Conselho</li> <li>● Histórico de participação em colegiados deliberativos, partidos políticos, sociedade civil, movimentos sociais e afins</li> <li>● Relação com a comunidade escolar</li> </ul>
B) Entendimento sobre o Conselho	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Conhecimento sobre o Conselho e sua importância</li> <li>● Indicação e motivação da participação</li> <li>● Conhecimento sobre o Fundeb e seu acompanhamento</li> <li>● Conhecimento sobre políticas públicas para a educação</li> </ul>
C) Justificações	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Principais fontes de informação para participação nas reuniões</li> </ul>
D) Afetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Atuação e justificção do conselheiro diante de discussões/situações polêmicas</li> <li>● Influência das emoções em determinados momentos deliberativos</li> <li>● Mudez e/omissão mobilizada por algum sentimento em determinados momentos deliberativos</li> <li>● Influência das narrativas, experiências e interesses pessoais em determinados momentos deliberativos</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

A categoria A e suas subcategorias dizem respeito ao perfil de cada conselheiro entrevistado, perfil profissional, formação, profissão, cargos que já ocupou na trajetória profissional e laços sociais. As questões também pretendem conhecer se o conselheiro tem algum histórico de participação ativa em outros conselhos ou outros segmentos, como sociedade civil organizada, partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos, associações e demais grupos sociais. E enfim, como se constituem suas relações sociais, sua rotina de convívio social no dia a dia.

A categoria B desejou apreender todo o conhecimento do conselheiro sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, ou seja, qual o seu conhecimento sobre o histórico desse colegiado, sua legislação, sua organização, atuação e possibilidades, como seu deu a sua inserção no colegiado. Essa rodada de questões quer saber qual sua representação e como se deu a sua indicação. Por exemplo, se o conselheiro

já tinha aspirações em participar e por isso foi um indicado, ou se foi indicado pela disponibilidade ou por outras motivações, ou se foi eleito, de acordo com as novas regras de composição do CACS com a Lei do Novo Fundeb. Por fim, pretende-se saber um pouco mais sobre o seu conhecimento acerca das políticas públicas para a educação e sobre outras temáticas da vida pública política.

A categoria C, por sua vez, desejou saber um pouco mais sobre como se constituem as justificações dos conselheiros nos atos deliberativos. Quais são suas fontes nos momentos de discussão e nas quais se baseiam para votar e emitir pareceres. Se eles se baseiam em leis, documentos, ofícios, normas, resoluções, pareceres, planilhas contábeis, notícias, livros, artigos, em narrativas, experiências pessoais, explicação de técnicos, em situações pontuais e específicas de suas profissões, formação, relatos pessoais e particulares e convívio social.

A categoria D, enfim, pretende apreender informações e impressões, tanto através das repostas, mas também das expressões dos entrevistados, acerca de como atuam diante de discussões e temas mais acalorados, polêmicos, de temas que lhes afetam de maneira particular, e se como definem e conduzem esses momentos influencia a vossa atuação nos conselhos. Eles podem detalhar se utilizam acontecimentos e narrativas pessoais como exemplos em suas justificações, como se comportam mediante denúncias, injustiças e discordâncias, ou mediante demora de respostas ou omissão em relação à algum questionamento do colegiado em outras instâncias e como atuam e se sentem quando deliberam questões que os envolve diretamente, ou ainda quando a decisão da maioria não contempla a sua opinião e a suas justificações e escolhas no momento deliberativo. Será possível questionar sobre os momentos em que eles não se manifestam, se não se manifestam por desconhecimento das questões, por abstenção ou por indignação acerca de algum fato, situação ou episódio de extrema discordância, por exemplo. E se as relações pessoais com os demais membros ou com pessoas envolvidas nos assuntos deliberados interferem em sua atuação no Conselho.

Para elaboração do roteiro, nos baseamos nos objetivos geral e específicos da pesquisa, no problema e também nas questões que nortearam a construção das discussões teóricas. Ao longo da organização teórica e da construção da tese foi possível listar aspectos fundamentais para responder nossas inquietações e alcançar nossos objetivos.

Nas entrevistas, foi possível detalhar questões mais específicas, questões mais relevantes, temas ou assuntos que puderam ser aprofundados de acordo com cada situação ou cada resposta, dúvidas sobre alguma discussão que aconteceu nas reuniões, sobre a



dinâmicas das reuniões e sobre características de gestão dos conselhos e das políticas de educação no município, questões que podem refletir na maneira como os membros participam desses colegiados.

As entrevistas com três membros de cada Conselho foram realizadas no formato presencial na cidade de Cabrália Paulista, e online nas demais cidades, através da plataforma *Zoom*. Assim como o conteúdo transcrito das reuniões, o conteúdo das entrevistas também passou pelo crivo de toda a análise qualitativa, seguindo os critérios previamente definidos nesta metodologia.

### **4.3 Análise do Critério Léxico**

Na pesquisa qualitativa, trata-se de uma análise própria, destinada a formular, a partir de certos dados, inferências reproduzíveis e válidas, que podemos aplicar ao nosso contexto. Para tanto, estipulamos cinco etapas de estrutura: organização da análise, codificação, categorização, inferência e o tratamento informático.

A pré-análise diz respeito à seleção do material, à definição do período de coleta e à leitura flutuante. Esta requer do pesquisador um contato intenso com o material de campo, onde pode surgir uma relação de acordo ou tensão entre as hipóteses ou pressupostos iniciais, as hipóteses e as teorias relacionadas ao tema. Na seleção do material, foi importante considerar alguns critérios qualitativos: o esgotamento da totalidade do texto, a clara separação entre os temas a serem trabalhados, a exclusividade de um elemento em apenas uma categoria, a objetividade na configuração do codificador e adequação aos objetivos do estudo.

A codificação, em seguida, é a etapa onde os dados brutos são transformados de forma sistemática, através de processos de classificação e tem o objetivo de esclarecer o pesquisador sobre as características do material selecionado e reunir as principais ideias após a leitura flutuante. Aqui foram realizados os recortes das unidades de registro a serem estudados e a classificação, ou seja, a escolha das categorias, baseadas em palavras e/ou expressões. Ou seja, de cada reunião desses colegiados e de cada entrevista com seus membros, analisamos o critério léxico dos conteúdos verbais para identificar possíveis palavras e/ou expressões que se relacionem com afetos, emoções, experiências pessoais, interesses particulares e narrativas.

A categorização, por sua vez, é a classificação e o reagrupamento das unidades de registro a fim de dar sentido ao grande bloco de dados e sua diversidade. As mensagens

foram organizadas em um sistema de categorias e condensadas para dar representatividade aos dados.

Nossa pesquisa optou por focar no critério léxico, mais utilizado nas pesquisas que se propõem apreender as subjetividades, e considerou as seguintes características: exclusão mútua (um elemento não pode existir em mais de uma categoria), homogeneidade (na mesma categoria só devem ser incluídas unidades da mesma natureza), objetividade e fidelidade (os procedimentos devem ser objetivos e reproduzíveis, a fim de garantir fidedignidade e confiança) e produtividade (as categorias devem fornecer resultados e novas hipóteses) (FONSECA JUNIOR, 2005).

Seguindo esse critério léxico, nossa proposta analisou linguagens e comunicação e conseguiu identificar as seguintes categorias 1 – palavras e/ou expressões de desconfiança, 2 – palavras e/ou expressões que reforçam a biografia pessoal, 3 - palavras e/ou expressões de sarcasmo, ironia ou deboche, 4 - palavras e/ou expressões de expressão de indignação; 5 - palavras e/ou expressões de surpresa, 6 – palavras e/ou expressões de humor; 7 - palavras e/ou expressões de insatisfação/ satisfação, 8 - palavras e/ou expressões de compaixão, 9 - palavras e/ou expressões de medo.

Do dicionário, a palavra desconfiança corresponde à “disposição de espírito que leva as pessoas a não confiar nos outros, falta de confiança, característica do que está agastado, agastamento, desagrado, zanga”. Oras, se a confiança significa o contrário, “crença na probidade moral, na sinceridade, lealdade, competência, crença de que algo não falhará, segurança ou sentimento de segurança, firmeza, esperança, otimismo, familiaridade, intimidade”, e até mesmo liberdade excessiva, atrevimento, ousadia, consideramos em nossas análises todas as palavras ou expressões que nos remetem essa descrição.

A categoria “palavras e/ou expressões que reforçam a biografia pessoal” se relaciona com qualquer expressão que remeta às experiências pessoais, às experiências cotidianas e às experiências profissionais dos membros do conselho, à situações vividas por esses membros que, de alguma maneira, dão suporte na argumentação ou contextualização de alguma pauta das reuniões do conselho. Trata-se de conexões entre o vivido e o conhecido. Essas experiências se dão em decorrência do interagir com o mundo, com os acontecimentos, com as pessoas, com fontes de aprendizado. E se todas as experiências de uma pessoa são vividas num corpo de sensibilidades, de sensações, de pensamentos, de emoções, num fluxo permanente de trocas e conexões, relatos que evidenciem essa substância serão considerados.

A categoria “palavras e/ou expressões de sarcasmo, ironia ou deboche” contempla o conjunto de palavras ou expressões que, segundo a gramática, são figuras de linguagem usadas fora do seu real significado, e expressam um tom de deboche. Servem para dar maior expressividade ao que se deseja comunicar e são usados mais para provocar do que para a comédia. O recurso expressivo do sarcasmo tem teor zombatório. Portanto, é mais escrachado. Pode ser até classificado como maldoso e malicioso, enquanto a ironia costuma ser mais sutil. Uma vez identificada em nosso escopo, serão expressões consideradas para analisar a relação entre emoção e provimento de razões.

As palavras ou expressões de indignação englobam mais uma de nossas categorias. Do dicionário significa: “sentimento de cólera ou desprezo experimentado diante de indignidade, afronta, injustiça, repulsa, revolta”. Também significa “ira intensa, ódio, raiva”. Trata-se de uma expressão humana que compõe a formação de um valor moral, uma expressão de descontentamento que varia de intensidade, conforme o nível de aversão do indivíduo à situação colocada, ou seja, algo considerado comum em fóruns e debates, onde os sujeitos colocam à mesa suas insatisfações e discordâncias.

A categoria “palavras e/ou expressões de surpresa” pode ser considerada, segundo o dicionário “fato ou coisa que surpreende, que causa admiração ou espanto, fato inesperado, repentino, não anunciado previamente, ou imprevisto”. Mas também é conceituado como um sentimento de reação relativo ao acontecimento inesperado. Além de comunicar a surpresa através de frases e palavras, as pessoas podem reagir e se manifestar através de reações corporais. A surpresa é elemento identificado em nossas análises.

Por sua vez, a categoria “palavras e/ou expressões de humor” foi considerada em momentos em que os membros do conselho analisado demonstraram graça, descontração, ou realizaram alguma brincadeira para argumentar, descontrair e até mesmo para melhorar o ambiente deliberativo. Pois o humor seria, também segundo o dicionário “o estado de espírito ou de ânimo”, comicidade em geral, graça, jocosidade, expressão irônica engenhosamente elaborada da realidade, faculdade de perceber ou expressar tal engenhosidade”, um determinado estado de ânimo que pode representar o grau de disposição ou ânimo de um indivíduo. De acordo com Cabral (2016), o humor é um elemento vital para a compreensão das culturas, religiões e costumes de uma sociedade e tem o riso como uma de suas principais reações. É uma categoria que está presente em ambientes deliberativos.

A categoria das palavras e/ou expressões de insatisfação/ satisfação remete à sensação de contentamento, alegria e prazer. Do dicionário, significa: ato ou efeito de satisfazer-se, contentamento, prazer advindo da realização do que espera, do que se deseja, sensação agradável. E a insatisfação seria o oposto de toda essa descrição. A sensação de insatisfação pode estimular outras sensações, emoções, pensamentos e comportamentos, constatação óbvia em momentos de discussão porque sempre há discordância e, na discordância, os que se dão por satisfeitos e os que permanecem insatisfeitos com as decisões e/ou resultados.

Enfim, a categoria das “palavras e/ou expressões de compaixão” diz respeito ao “sentimento piedoso de simpatia para com a tragédia de alguém, acompanhado do desejo de minorá-la, participação espiritual na infelicidade alheia que suscita um impulso altruísta de ternura para com o sofredor”. Popularmente conhecido como sentimento de pena, de dó. Ter compaixão seria uma virtude em se compadecer com o sofrimento do outro, ter a capacidade de compreender o estado emocional do outro. Durante algumas reuniões do colegiado estudado, a compaixão pôde ser identificada claramente através do critério léxico.

E por fim, a categoria de “palavras e/ou expressões de medo” se relacionam com determinada situação desagradável desencadeada pela percepção de perigo. No dicionário, “estado emocional que surge em resposta à consciência perante uma situação de perigo”, estado de perturbação em que o indivíduo se coloca em alerta diante de algo que possa acontecer. De acordo com Cabral (2016), o medo é uma reação natural do corpo e faz parte do instinto de sobrevivência do mundo animal. Diante do medo, a atitude pode ser de recuo, de silêncio, ou de enfrentamento. Cada indivíduo reage de acordo com a situação, com o estímulo e de acordo com o grau de intensidade de suas emoções.

Enfim, para finalizar a análise do conteúdo léxico, a inferência é a última etapa, e pode ser considerada como o momento mais fértil do método, que adentra aos aspectos mais implícitos da mensagem, ou seja, consiste na análise crítica do material e em desvendar variáveis, neste caso, relativas à comunicação, à deliberação, ao contexto da argumentação, das justificações em ambiente controlado, sofrendo ou não a influência das emoções e dos afetos nos processo deliberativo dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS) de Cabrália Paulista, Marília e Campinas.

#### 4.4 Momentos Transformativos da Deliberação (DTM)

Com o objetivo de tornar a deliberação relevante para a prática política, com foco nas discussões de cidadãos ordinários em sociedades extremamente divididas, Jürg Steiner, em parceria com as pesquisadoras, Maria Clara Jaramillo, Rousiley Maia e Simona Mameli investigam o que chama de diferentes momentos deliberativos. Eles afirmam que se quisermos aprender como desenvolver um comportamento, devemos investigar as dinâmicas dos processos deliberativos.

Esses autores consideram o modelo deliberacionista utópico, e partem do pressuposto de que em um processo deliberativo há altos e baixos e que eles ocorrem em momentos específicos, que a deliberação é um *continuum* que vai de momentos não deliberativos a momentos de deliberação completa.

Para Steiner et al. (2017), a deliberação significa o ato onde todos podem expressar suas opiniões livremente, que os argumentos devem ser bem justificados e que isso também pode ser feito com histórias pessoais e até mesmo com humor, onde o bem comum é debatido e há respeito mútuo por esses argumentos, que o melhor argumento prevalece e que não há necessidade de entrar em consenso. Percebam que esses autores consideram que as subjetividades fazem parte da deliberação, e que esta não seria apenas um processo racional livre de afetos. Steiner (2011) já havia defendido esse posicionamento em sua obra *Razão e Emoção na Deliberação*.

Como eles acreditam também que os procedimentos ideais não estão presentes a todo momento, que há momentos de maior deliberação, maior justificação de posicionamentos e respeito e há momentos sem nenhum critério deliberativo, pois a deliberação pode acontecer em contextos de extremo conflito, Steiner et al (2017) decidiram então verificar como se dá a deliberação em grupos focais, de três contextos distintos e todos envolvidos em situações de extrema violência e polarização: ex-guerrilheiros e ex-paramilitares na Colômbia, sérvios e bósnios na Bósnia, e policiais e moradores de favelas no Brasil.

Então, para analisar esses “diferentes momentos deliberativos”, essa equipe de pesquisadores desenvolveu a metodologia dos Momentos Transformativos na deliberação (DTM).

Essa proposta visa compreender atos discursivos individuais, através de quatro categorias do DTM: 1- o ato discursivo mantém o nível da deliberação, 2- transforma o nível da discussão de alto para baixo, 3 – mantém o nível baixo de deliberação, 4 –

transforma o nível da discussão de baixo para alto. A análise também de Steiner et al (2017) partiu de quatro aspectos: histórias de vida, racionalidade, humor e mudez.

Conforme os autores, a análise deve ser realizada sempre em contexto, nunca isoladamente. Ou seja, não serão analisadas falas específicas, mas o todo, permitindo captar o fluxo da discussão, considerando as manifestações anteriores e as seguintes.

De acordo com Hauber, Camelo e Sanglard (2019, p. 121), utilizar essa metodologia permite captar o fluxo, contudo apontam que Steiner et al (2017) não deixaram claro quanto tempo em geral esses momentos duram. Outra crítica é que a identificação dos DTMs depende de questões subjetivas, que podem variar conforme o pesquisador. O DQI (*Discourse Quality Index*) seria mais preciso, mas também insuficiente para analisar os fluxos, e insensível ao contexto ou ao objetivo das subjetividades.

Enfim, entre as categorias dessa metodologia, a categoria 1 - o ato discursivo mantém o nível da deliberação, é usada quando o ato de fala anterior estiver em um alto nível de deliberação e o atual continuar neste nível. A codificação da fala atual seria mais fácil de cumprir os critérios de boa deliberação, ou seja, o falante não interrompe indevidamente outros oradores, justifica-se os argumentos de forma racional ou com histórias, ele refere-se ao bem comum, respeita os argumentos dos outros e tem disposição em ceder aos melhores argumentos, ou seja, a deliberação acontece como um esforço cooperativo, flui de forma interativa sobre um tópico específico e pode introduzir outros tópicos para manter o fluxo.

A segunda categoria, 2- transforma o nível da discussão de alto para baixo, se aplica ao momento em que o ato de fala anterior está em alto nível e o atual transforma a discussão, ou seja, o tema debatido até agora não é mais abordado, entrando outro tópico tão incoerente, sendo impossível continuar a discussão de forma significativa.

A terceira categoria, por sua vez, 3 – mantém o nível baixo de deliberação, é usada quando o momento de fala anterior apresenta baixa deliberação e a atual permanece nesse nível, ou seja, os participantes não conseguem dar um rumo à discussão novamente, por exemplo, os ex-combatentes colombianos não puderam ou não quiseram colocar na agenda um tópico relevante para o processo de paz, trouxeram tópicos ou histórias fora do contexto ou incoerente e confuso. O discurso não abre novas janelas para chegar a um consenso.

Enfim, a quarta categoria, 4 – transforma o nível da discussão de baixo para alto, é usada se o ato de fala anterior estava no baixo nível e o atual transforma a discussão

para um alto nível, ou seja, os participantes se tornam bem-sucedidos quando adicionam novos aspectos à um tópico já discutido ou formulam novo tópico. Isso significa que bons argumentos são apresentados sobre. “Dessa forma, o ato de fala abre um novo espaço para a discussão continuar de forma significativa” (STEINER et al., 2017, p. 6).

Para a codificação, cada pesquisador atuou com o seu respectivo grupo, na Colômbia, no Brasil e na Bósnia e, após análise de cada um, houve um esforço coletivo dos quatro autores para verificar a análise do colega. A alta taxa de concordância, com grupos de origens tão diferentes, demonstrou que a metodologia é profícua e pode ser utilizada em diferentes ambientes, formais e informais, com características interacionais diversas.

Além de servir para análise dos afetos e das emoções em processos deliberativos, os DTMs também possibilitam verificar se essas subjetividades podem minar ou favorecer a deliberação. A tese utiliza esta técnica para analisar o nível de deliberação nas reuniões do CACS-Fundeb de Cabrália Paulista, Marília e Campinas e para verificar em que medida o emprego das emoções e das biografias pode elevar, manter ou baixar o nível das discussões.

## 5 OS MOMENTOS DELIBERATIVOS E SEUS ATRAVESSAMENTOS

Como já foi posto, nossa análise aqui partiu de uma metodologia que envolveu as técnicas da observação das reuniões dos CACS dos três municípios, sua gravação e transcrição para, através de uma metodologia própria, a do critério léxico, identificar palavras ou um conjunto de palavras que represente algum tipo de emoção, afeto ou relato de vida para compor suas justificações.

Essa proposta identificou as seguintes categorias 1 – palavras e/ou expressões de desconfiança, 2 – palavras e/ou expressões que reforçam a biografia pessoal, 3 - palavras e/ou expressões de sarcasmo, ironia ou deboche, 4 - palavras e/ou expressões de expressão de indignação; 5 - palavras e/ou expressões de surpresa, 6 – palavras e/ou expressões de humor; 7 - palavras e/ou expressões de insatisfação/ satisfação, 8 - palavras e/ou expressões de compaixão, 9 - palavras e/ou expressões de medo. Também utilizamos a entrevista para obter mais alguma informação importante sobre o universo estudado, mas agora diretamente dos próprios membros desses colegiados, especificamente três membros de cada conselho. As entrevistas também foram gravadas e transcritas. E enfim, também utilizamos a metodologia dos Momentos Deliberativos Transformativos, desenvolvidos por Steiner et al. (2017) e que visa compreender atos discursivos individuais em contexto.

Importante destacar que esse colegiado é composto pelas representações do Poder Executivo Municipal, sendo pelo menos uma da Secretaria Municipal de Educação, pelas representações de professores da Educação Básica Pública, de diretores das Educação Básica Pública, de servidores técnico-administrativos da Educação Básica Pública, de pais de alunos da Educação Básica Pública, de estudantes da Educação Básica Pública, sendo um representante dos estudantes secundaristas da Educação Básica Pública, um representação do Conselho Municipal de Educação, representação do Conselho Tutelar do município, representação da Organização da Sociedade Civil e representantes de escolas do campo, indígenas e quilombolas, se houver. Dos três municípios analisados, nenhum possui escola do campo, indígena ou quilombola. Ambos possuem membros negros, o CACS de Cabrália Paulista possui um membro da comunicada LGBTQ+ e nenhum deles possui membros portadores de necessidades especiais ou imigrantes.

Assim, este capítulo apresenta os resultados obtidos a partir da observação, organização e análise das reuniões e entrevistas dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb dos municípios de Cabrália Paulista, Marília e Campinas.



### 5.1 A incidência das emoções no CACS de Cabrália Paulista

Recapitulamos que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Cabrália Paulista, criado em 2006, também teve a sua norma reestruturada, através da Lei 014, de 25 de março de 2021.

Na página da Prefeitura é possível encontrar os principais documentos que versam sobre o CACS deste município. Estão disponíveis a Lei de Criação, as Portarias de Nomeação, as Atas e os pareceres deste colegiado. Não há calendários de reuniões disponíveis, mas segundo sua presidente, em dezembro de 2021, elas aconteciam sempre nas últimas quintas-feiras de cada mês. Em 2022, estavam previstas para acontecer sempre na última semana de cada mês, a partir de janeiro, mas a primeira reunião analisada acabou sendo a de março. Elas têm duração entre 24 minutos a uma hora mais ou menos, e também são presididas e conduzidas pela presidente. As duas primeiras reuniões aconteceram nos dias 08 de março e 12 de abril e a última, após decisão de mudar a periodicidade para rotinas trimestrais, a terceira aconteceu no dia 22 de agosto.

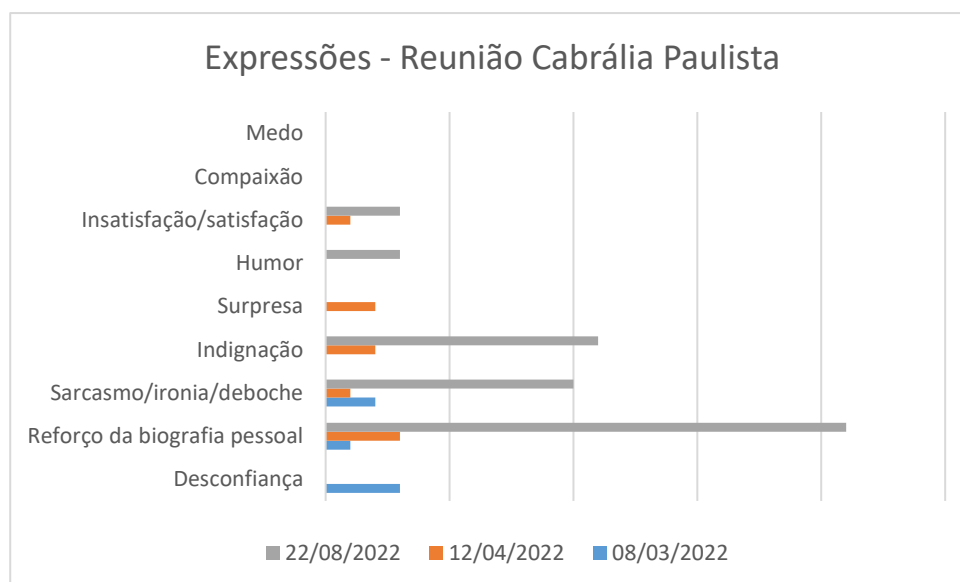
Importante pontuar que a estimativa de receita para o Fundeb de Cabrália Paulista em 2023 é de R\$ 2.946.843,79.

**Quadro 4 – Expressões – Reuniões Cabrália Paulista**

<b>Expressões – Reuniões Cabrália Paulista</b>	<b>08/03/2022</b>	<b>12/04/2022</b>	<b>22/08/2022</b>
Desconfiança	3	0	0
Reforço da biografia pessoal	1	3	21
Sarcasmo/ironia/deboche	2	1	10
Indignação	0	2	11
Surpresa	0	2	0
Humor	0	0	3
Insatisfação/satisfação	0	1	3
Compaixão	0	0	0
Medo	0	0	0

Fonte: elaboração própria.

### Gráfico 1 – Expressões – Reuniões Cabrália Paulista



Fonte: elaboração própria.

Assim, a primeira reunião analisada, do dia 08 de março de 2022, teve duração de quase 25 minutos, contou com a participação de sete conselheiros e versou sobre assuntos como a prestação de contas do Fundeb referente ao mês de janeiro, a prestação de contas do PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar) de 2021, acompanhamento da produção do Regimento Interno do colegiado, responsabilidades que seriam do Conselho Municipal de Educação e ainda continuam sendo apontadas pelo CACS, como as horas extras dos motoristas, problemas com quórum e horários das reuniões e respostas de alguns ofícios, como o do setor jurídico da prefeitura sobre o novo piso salarial dos professores e sua possível adequação no município, sobre o plano de carreira e devolução de valor pago indevidamente à uma funcionária. A resposta sobre a adequação do piso foi o assunto mais discutido.

Durante essa primeira reunião foram encontradas seis incidências que confirmam os atravessamentos das emoções, dos afetos e das biografias pessoais de seus membros. Foram três momentos em que os membros expressaram confiança, dois momentos em que expressaram ironia, sarcasmo ou deboche e um momento em que alguma biografia pessoal sustentou o argumento.

Uma das expressões de desconfiança foi precedida por uma afirmação sobre um possível aumento salarial para todos os servidores municipais:

“É porque coloca assim com um monte de palavreado e fica difícil, né? Mas ele quis dizer que o município tem autonomia pra fazer de acordo com a receita que tem. Teve o abono e tá batendo na tecla que em junho vai ser incorporado no salário base e se você for ver estão falando de mais dez por cento, não sei se vai ter o aumento agora, o aumento salarial, não sei se no mês de março” (Presidente, em reunião do CACS do dia 08/03/2022).

“Não acredito, viu” (expressão e tom de desconfiança)! (Conselheira A, em reunião do CACS do dia 08/03/2022).

Outra expressão de desconfiança acompanhada com certo tom de sarcasmo foi manifestada pela mesma conselheira quando o grupo entrou no assunto da adequação do novo piso salarial dos professores. Aqui o atravessamento foi apoiado pela entonação de voz.

“Espera ele fazer esse concurso pra ver se ele vai dar” (expressão e tom de deboche/desconfiança). (Conselheira A, em reunião do CACS do dia 08/03/2022).

Um momento semelhante, onde a mesma conselheira se posicionou da mesma maneira, foi quando surgiu um assunto referente ao Conselho Municipal de Educação e indagada se ela participava do CME, em tom sarcástico ela disse:

“Não, quando eu fui atrás já tinham preenchido as vagas” (Expressão e tom de sarcasmo e desconfiança). (Conselheira A, em reunião do CACS do dia 08/03/2022).

O tom sarcástico ocorreu porque na época a participação em conselhos (Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb) no município já contava para fins de classificação de atribuição de aulas, mas a composição desses conselhos não estava sendo divulgada de maneira transparente nas unidades escolares do município. Assim, alguns representantes dos professores nesses colegiados, relataram que não ficaram sabendo das eleições para tais conselhos.

A conselheira quis comunicar, na verdade, que foi atrás, quando na verdade não precisava ir atrás porque quando esses conselhos necessitam de nova diretoria, uma lista

de interessados deve contemplar todos numa eleição. Portanto, ela afirma que não foi consultada em nenhum momento e que o processo já estava decidido quando ela procurou saber. Outras pessoas da comunidade escolar teriam relatado a mesma reclamação.

Por fim, o momento que faz alusão à possível situação particular e que sustentou a opinião durante a argumentação também estava relacionada ao assunto de aumento e piso salarial, tanto de professores quanto dos demais servidores municipais. A conselheira em questão relatou a situação do marido, que também trabalha do setor público, no município de Bauru. E em seguida a presidente relata situação em outro município sobre o mesmo assunto.

“E todo mundo tá tendo repasse, né. O Ronaldo no hospital já teve, até acordo de anos anteriores” (Reforço da biografia pessoal). (Conselheira D, em reunião do CACS do dia 08/03/2022).

“Ubirajara parece que acertou o salário base de todos os funcionários, e fez algum plano lá. Eu acho que deve ser o plano de carreira. Aqui em Cabralia, pra acertar o salário base, ele vai ter que mexer em plano de carreira. Porque o nível um está abaixo. O nível cinco está menos. Então se ele pegar e subir só a porcentagem, vai ficar errado. Ele tem que dar o salário base no nível um, que é o salário nacional e jogar as porcentagens de referência por nível. Porque o que que acontece, quem tá no nível cinco, é muito pouca a diferença, a diferença maior vai ser no nível um. Aí ele acerta o salário do nível um e equipara ao nível cinco. Então, quer dizer, e o seu tempo de serviço? Não contou nada? Só vai acertar no quinquênio. Teria que acertar essa porcentagem. É difícil fazer, eu vou ser sincera, se não mexer no plano de carreira, vai ser difícil” (Presidente, em reunião do CACS do dia 08/03/2022).

A segunda reunião, por sua vez, realizada no dia 12 de abril de 2022, também durou 24 minutos e contou com a presença de oito conselheiros. Esta reunião, além de retomar assuntos pendentes e dar ciência da reunião anterior através da leitura e assinatura da ata, deu continuidade ao assunto da adequação do novo piso salarial do magistério público, apresentou novamente a resposta do setor jurídico da prefeitura sobre o porquê ainda do não cumprimento da lei 11738 e consequente adequação salarial, sobre a produção do Regimento Interno, sobre substituição da diretora no conselho em decorrência de sua aposentadoria, produção do parecer trimestral das contas e do PNATE, sobre problemas

de encaixar as reuniões em horários que contemplem todos os membros e atendam ao quórum. Mais uma vez, o novo piso salarial dos professores, assunto que contempla interesses não só coletivos, mas particulares porque versa sobre a valorização profissional de cada professor, foi o assunto que tomou a maior parte da reunião.

Entre as nove incidências de atravessamento das emoções, citamos o reforço das biografias pessoais, o sarcasmo, ironia ou deboche, indignação, surpresa e insatisfação.

Dos momentos em que as biografias sustentaram a argumentação, o primeiro diz respeito ao caso particular da presidente que teria ganhado uma ação no município vizinho, onde também trabalha.

“Bom, da última vez que a gente tinha uma ação pra fazer coletiva, o advogado que veio pra cá explicou que não existe ação coletiva. O que pode é: o advogado combina assim um preço mais legal, porque são várias, mas a ação é individual. Só que assim, a defesa é a mesma, é tudo igual e a chance de todo mundo perder é maior” (Conselheira E, em reunião do CACS do dia 12/04/2022).

“Mas às vezes não, porque em Duartina eu perdi na primeira e ganhei na segunda” (Reforço da biografia pessoal). (Presidente, em reunião do CACS do dia 12/04/2022).

“Então, é lógico, tem recorrência, mas eu digo assim, no final das contas, como é o mesmo advogado, quando muda o advogado as vezes tem um caminho diferente, mas ele falou mesmo que não existe ação coletiva” (Conselheira E, em reunião do CACS do dia 12/04/2022).

Um momento que expressa uma afirmação com tom de sarcasmo, ironia ou deboche fica evidente quando a presidente comenta a resposta negativa do setor jurídico quanto ao assunto piso salarial do magistério, porque inicialmente, o procurador jurídico havia falado que a adequação à lei 11738 deveria ser feita e atualmente sustentaria argumentos para que o município continue sem cumprir tal objeto.

“Bom, se o próprio jurídico que eles contrataram, levantou essa questão, que tem que ser feito, e me dá uma resposta contrária ao que ele falou, complicado, né” (expressão de deboche). (Presidente, em reunião do CACS do dia 12/04/2022).

Em um outro momento, sobre a questão de possível contribuição sindical, uma das conselheiras que dá aulas na Escola Técnica Estadual do município dá exemplo de como se dá sua contribuição nesta instituição.

“Então, depois que teve aquela mudança de você ter que fazer uma opção.... Tipo, antes era uma opção pra você não contribuir. Então você tinha todo aquele momento de lembrar pra não contribuir. Hoje em dia você tem que ser lembrado para contribuir e aí acaba passando batido, né. Que nem, lá ne ETEC eu tô no sindicato de lá, só que é mais sobre questões do estado (Reforço da biografia pessoal). Eu perguntei porque eu queria mesmo saber. Me falaram desse de Iaras, mas tentei entrar, não consegui, mas eu vou perguntar pra esse de Bauru como está essa questão. Mas é tudo isso, né, você está num município que é baixíssima a contribuição, eles não vão dar muita atenção, ainda mais que tem o deslocamento...eles não vão vir aqui e perguntar “olha, tá acontecendo alguma coisa”, sendo que a maioria não contribui. Não tem a menor possibilidade. (Conselheira E, em reunião do CACS do dia 12/04/2022).

Uma das últimas falas da presidente deixa clara a insatisfação de se cobrar das esferas da vida política várias vezes o mesmo assunto.

“Bom pessoal, é isso. Tem mais alguma coisa? Essa ressalva aqui quando joga no SIOPE, vai pro Tribunal tá. Então ele aponta todo ano, as ressalvas que são feitas. A questão é que não tem o que convence. Não sei se adianta fazer mais um abaixo-assinado. A gente já fez tantos, né” (tom/ expressão de insatisfação)! (Presidente, em reunião do CACS do dia 12/04/2022).

Por fim, a última reunião do CACS de Cabrália, do dia 22 de agosto de 2022, que durou cerca de 55 minutos, foi realizada em conjunto com os membros do Conselho Municipal de Educação e contou com a presença de 26 pessoas. Alguns membros, inclusive, estão nos dois conselhos e segundo seus presidentes, todos identificaram pertinência em discutir a pauta, por se tratar de assuntos que devem ser contemplados e assistidos pelos dois conselhos: a mesma questão do piso salarial, ainda não resolvida pelo município, e os critérios de pontuação para fins de atribuição de aulas para o ano de 2023.

Trata-se de dois assuntos polêmicos. O do piso salarial porque foi preconizado em lei e é de interesse da categoria, mas que se esbarra na vontade e na responsabilidade financeira e fiscal do poder executivo, e o da pontuação, porque divide a categoria em dois grupos: aqueles que defendem que os critérios de classificação para fins de atribuição devem priorizar o tempo de serviço dos profissionais e os que acham que devem ser

considerados tanto o tempo de serviço quanto a formação continuada, ou seja, a atualização constante do professor.

Sendo assim, esses dois assuntos renderam várias discussões nesta reunião e que confirmam os atravessamentos das emoções, dos afetos e das biografias pessoais de seus membros. Foram 48 momentos no total, sendo 11 momentos em que os membros expressaram indignação, 10 momentos em que expressaram ironia, sarcasmo ou deboche, três momentos de insatisfação, três momentos em que o humor e 21 momentos em que alguma biografia pessoal sustentaram a capacidade de argumentação.

O primeiro exemplo desses atravessamentos pode ser encontrado logo na fala da presidente do CME e membro do CACS, que introduz a reunião. Denso e produzido com vasta argumentação racional, ele também traz o apoio das emoções e dos afetos, especificamente indignação e reforço das biografias pessoais, para sustentar e potencializar mais ainda a discussão das duas temáticas propostas. Ele destaca a necessidade de se discutir a pontuação docente numa perspectiva de valorização profissional que incentiva o professor a se qualificar e, ao mesmo tempo, não precisar cumprir jornadas exaustivas para complementar a renda.

“Eu não poderia, estando aqui nesse lugar de fala, deixar de falar o seguinte, pessoal: a pontuação docente é um tema muito frágil, toca muito, eu sei, é a vida dos professores porque eu já estive no lugar de estar triplicando jornada, já trabalhei manhã, tarde e noite e eu sei que quando vai pra atribuição de aula a gente fica nervoso de saber...ah, será que eu vou conseguir, será que eu vou ter que exonerar, será que eu vou ter período ou não vou ter período (reforço das biografias pessoais), né, a pontuação docente é importante e é importante ouvir quem faz parte do processo, mas eu queria colocar pra vocês, acrescentando nessa questão da mobilização, que eu acho que a gente deveria ousar mais, porque a gente muitas vezes está tão impregnado naquela realidade de trabalhar treze, catorze, quinze horas por dia, que a gente poderia ousar esse pensamento, que ninguém precisasse triplicar uma jornada de trabalho, duplicar uma jornada de trabalho. Que os professores pudessem ter tempo pra se preparar, tempo pra estudar, tempo de lazer, tempo de descansar e a gente sabe que hoje o tempo tem muito a ver com dinheiro. Se a gente tem uma política de valorização desse profissional, sobra-se tempo pra fazer tudo isso, e a gente não precisaria estar nessas jornadas que só massacram (reforço das biografias pessoais). Eu falo que parece uma máquina de moer carne (expressão de indignação). A gente tá alí, acabado...enfim, pensar que existem maneiras de melhorar a situação. E aí gente, é com mobilização”. (Presidente

do CME e membro do CACS em reunião dos dois colegiados, no dia 22/08/2022).

Uma conselheira fala da participação em conselhos como requisito importante para contagem de pontos para fins de classificação e atribuição e usa de expressão sarcástica para se referir à conselhos que atuam somente para cumprir requisitos burocráticos, assinatura de pareceres e etc, sem a efetiva participação e deliberação de seus membros. Aqui também é possível identificar o reforço da biografia pessoal quando ela fala da própria atuação em um dos conselhos em que participa e, inclusive, é presidente.

“Gente, eu estou em duas APMs e eu nem sabia. Aí passa papelzinho lá pra assinar (Expressão de sarcasmo). Última vez que teve APM eu tive que brigar pra ter reunião. Aí teve reunião e ninguém foi, fui eu, a Rosa e a Júlia. Na última reunião lá de baixo. Por que? Porque eu, como presidente de um conselho, eu sei bem o peso que tem. Só que eu também sei do peso de dar a minha cara a tapa, de eu brigar, de eu lutar pelos direitos (reforço da biografia pessoal). Então é uma participação social que a gente tem. Mas a vida é essa. Então assim, pode se repensar, acho que tem que ser por participação a pontuação, porque se pontua todo mundo, tem gente que nem tá aí e pontuou. No meu conselho eu estou lutando e estou fazendo controle de presença porque eu quero que isso seja contado”. (Conselheira G, em reunião dos dois colegiados, no dia 22/08/2022).

Outra conselheira reforça essa argumentação sobre a importância da participação efetiva e não apenas figurativa e interessada de participação nos conselhos da educação municipal. Ela transforma sua expressão facial e se apoia no sarcasmo quando diz “só assinar” e se coloca indignada com membros que não participam, mas acabam somando pontos neste critério indiscriminado de pontuação.

“Sempre que me colocaram em conselho, pois muitos nem me perguntaram se eu queria ou não, eu acho isso super errado, essa coisa só de assinar (expressão e tom de ironia). Isso aqui eu acho muito bacana, tem que acontecer. Mas esse negócio que teve, depois de colocar pontuação, teve gente que nunca participou, continuou não participando e indo só para a pontuação. Então se continuar assim, eu sou contra. Dessa maneira não, ou algum meio de dar presença, caso contrário, não, porque aí já virou palhaçada (expressão de indignação). A gente percebe, como eu já ouvi da boca da pessoa “ah, eu entrei porque conta um ponto”.



Assim é fácil contar ponto, né. Aí você faz curso que conta zero, vírgula zero zero e a pessoa que nem frequenta as reuniões conta um ponto (Expressão de deboche). É errado. No meu ver, é” (Conselheira J, em reunião dos dois colegiados, no dia 22/08/2022).

Outros dois atos de fala que argumentam bem a questão de critérios para atribuição podem dar exemplo de como a argumentação é atravessada pelas expressões que traduzem emoções e afetos e se relacionam com as vivências e experiências pessoais de cada membro.

Em um deles, o conselheiro defende que é preciso ter critérios também com os cursos aceitos, porque hoje a internet oferece uma infinidade de cursos rápidos de fácil realização. E se diz indignado com alguns critérios que podem equiparar pessoas que fazem muitos cursos como esses com pessoas que se esforçam demasiadamente num curso de pós-graduação, por exemplo.

Mais uma conselheira se coloca indignada diante de alguns critérios sobre a pós-graduação. Ela acredita que o peso desses cursos é irrelevante e que precisava de mais valorização. Dá exemplos de colegas professoras que triplicam jornada e se esforçam para fazer esses cursos que seriam caros e de longa duração.

“Quantas horas tem uma pós-graduação? Eu acho que é pouco. Eu não tô falando por mim, eu tô falando por mim, pela Marta, pela Sandrinha, por quem tem a pós-graduação aqui. Nós fizemos as últimas seiscentas horas. Então dois pontos eu acho que é pouco demais, porque não é uma coisa fácil de fazer, é como você falou, a gente dobra, a gente triplica, a gente ficou férias estudando (Expressão de Indignação/Biografias pessoais). Não foi uma coisa feita de qualquer jeito. Eu acho que é uma quantia que tinha que ser revista, é uma contagem insignificante de contagem de pontos” (Conselheira L, em reunião dos dois colegiados, no dia 22/08/2022).

As reuniões do CACS de Cabrália Paulista totalizaram 63 incidências de emoções e/ou biografias pessoais na argumentação de seus membros. Percebe-se assim, a todo momento, mas principalmente na discussão de temas polêmicos e de grande interesse pessoal, como as emoções, os afetos e as biografias atravessam as justificações e colaboram na elaboração e na sustentação da argumentação, corroborando os estudos de Steiner (2017, 2011), Young (1990, ??), Marcos (2002), Hauber et al (2019), Krause (2008), entre outros.

Ao perceber como os membros desses colegiados elaboram seus argumentos, verificamos, assim como Krause (2008), por exemplo, que as expressões dos sentimentos ou expressões sentimentais, e histórias de vida são importantes para o cultivo do sentimento moral e podem contribuir de maneira substancial para a deliberação pública.

No caso das reuniões do CACS de Cabrália Paulista, mesmo quando não assumiram forma de argumentação explícita como nas duas primeiras reuniões, em alguma medida deram continuidade nas discussões. Em relação à última reunião, foram cruciais para sustentar as opiniões, exemplificar situações, pontuar os assuntos e apoiar argumentos racionais. A entonação da expressão emotiva também foi capaz de demonstrar o grau de indignação ou insatisfação, por exemplo, potencializada por alguma expressão facial, o que aconteceu em três ocasiões. Esse tipo de constatação nos fez perceber também que esse grau de insatisfação ou indignação, favoreceu a inclusão e o entendimento mútuo, como atestaram Hauber et al (2019, podendo contribuir para a resolução de deficiências e problemas apontados, porque de certa forma, fomentam a tomada de atitudes, o que aconteceu na questão da discussão do piso salarial, com uma atuação mais organização desses professores posteriormente.

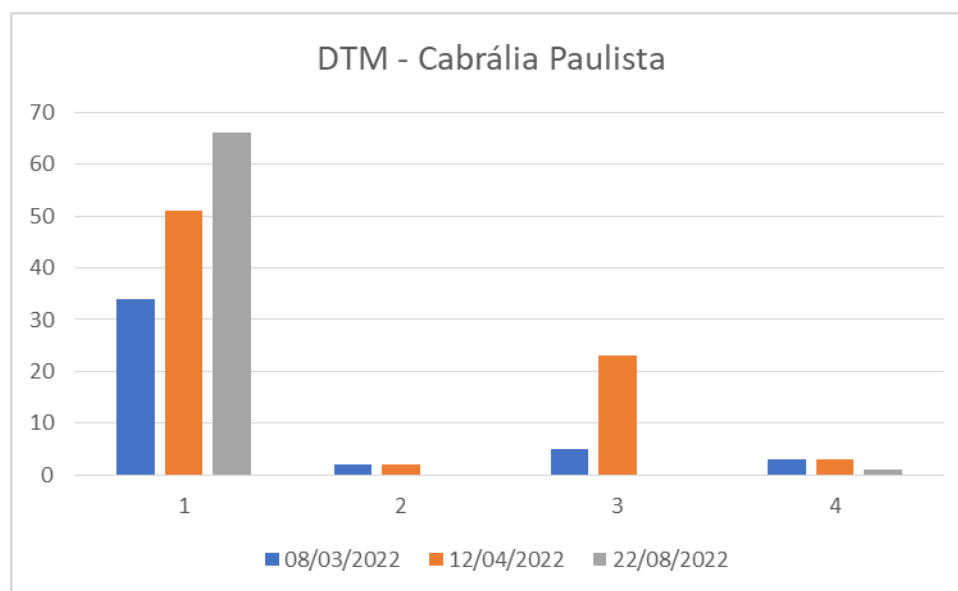
Por outro lado, essa dinâmica também pode dividir ainda mais as opiniões, dificultando o consenso, o que, de fato, aconteceu em relação à discussão dos critérios de classificação para pontuação dos professores. Os argumentos, bem sustentados, apoiados nessas emoções e nas histórias de vida, conseguiram dividir bem o grupo em relação ao que consideram melhor: só o tempo de serviço ou o tempo e a atualização profissional. Mas como defenderam, por exemplo Thompson e Gutman, Bohman, Mansbridge, Dryzek e Niemeyer (2006), a interlocução é importante mesmo na discordância. Assim, concordamos com a perspectiva da superação do consenso, a fim de conciliar pluralismo e discussão através de acordos operacionalizáveis.

#### 5.1.1 Os Momentos Transformativos da Deliberação no CACS de Cabrália Paulista

Considerando os estudos de Steiner et al. (2017), de que os procedimentos ideais não estão presentes a todo momento, que há momentos de maior deliberação, maior justificação de posicionamentos e respeito e há momentos sem nenhum critério deliberativo, e considerando as categorias dos atos discursivos por eles criadas, as reuniões de Cabrália Paulista contemplaram 194 atos de fala de pouca, muita ou nenhuma

deliberação, dos quais os sete primeiros introduziram as três reuniões e recapitularam os principais tópicos das reuniões anteriores.

**Gráfico 2: DTM – Cabrália Paulista**



Fonte: elaboração própria.

Foi desenvolvido um quadro com a legenda para cada circunstância, a saber:

**Quadro 5 - O ato discursivo...**

1	mantém o nível da deliberação
2	transforma o nível da discussão de alto para baixo
3	mantém o nível baixo de deliberação
4	transforma o nível da discussão de baixo para alto

Fonte: elaboração própria.

**Quadro 6 – DTM Cabrália Paulista**

DTM – Cabrália Paulista	1	2	3	4
08/03/2022	34	2	5	3
12/04/2022	51	2	23	3
22/08/2022	66	0	0	1

Fonte: elaboração própria.

Ao todo, quatro atos de fala transformaram o nível da discussão de alto para baixo e mantiveram o nível baixo por mais 28 atos de fala. Na primeira reunião, nos dois primeiros atos, quando o nível de discussão cai, por exemplo, a presidente apresenta questões importantes, que fazem parte das pautas do Conselho, como piso salarial, prestação de contas do PNATE, Fundeb e folha de pagamento dos professores, mas finaliza a fala, questionando quem teria ou não assinado as atas anteriores. De certa forma, a virada repentina de assunto para uma questão burocrática acaba quebrando possível continuidade das temáticas importantes, como questionamentos, dúvidas ou até mesmo sugestões acerca dos dados apresentados, mantendo certos procedimentos mecânicos, sem muitas reflexão. Os assuntos poderiam ter sido mais e melhor esmiuçados e explorados. Em outro momento, a presidente repete a situação, mas desta vez interrompe o assunto, cobrando sobre quem estaria responsável pela produção do Regimento Interno, que precisaria ser aprovado logo pelos membros.

“Tem que ver de uma outra forma. A gente já tem todas as respostas. A questão da análise das contas, nós estamos fazendo de janeiro, tá. Então aqui nós temos as notas do PNATE, que é o transporte federal e Fundeb, que é isso que o CACS vê. Do PNATE, nem veio a nota, foi paga uma nota só, tá aqui no extrato, eu vou mostrar pra vocês. O resto do recurso ainda está lá em conta porque precisa fazer pregão para utilizar. Pois não se pode fazer nada com recurso federal que não seja por pregão eletrônico. Então o PNATE tá lá reservado. E a folha, que segue. Ela tá separada por setor. Diretoria de ensino, quem sai por recurso próprio. Aí nós temos aqui a folha dos setenta, dos trinta, motorista e merendeira sai do recurso próprio e a planilha referente à janeiro, com o repasse do mês, que foi de duzentos e noventa e sete mil, oitocentos e quarenta e cinco, aí tira os trinta por cento, destinado à manutenção. O saldo que virou de janeiro para fevereiro foi duzentos e dois mil, dos setenta por cento, e oitenta e sete mil dos trinta por cento para fevereiro. É difícil a gente ver a questão da receita já agora, em janeiro. Tem que começar a ver a referência desses valores a partir de fevereiro, que já tem a folha de pagamento fechada. Porque janeiro o pessoal já recebeu tudo, em dezembro. Pra saber mesmo o quanto está se gastando em folha só agora quando fizer a próxima reunião referente à fevereiro. Você assinou, Lu? Você é suplente da Simoni. Você assina aqui e coloca na frente suplente” (Presidente do CACS de Cabrália em reunião do dia 08/03/2022).

Percebe-se aqui a importância da figura do líder que, nos três casos, centrou-se na figura do presidente e em mais um ou dois membros de notável articulação política, engajamento com os assuntos e boa oratória. No caso de Cabrália Paulista, a presidente

se posicionou como alguém que analisa a documentação, faz os apontamentos para os membros do conselho, mas que de certa forma, cumpre a burocracia com certa dificuldade em conseguir reunir a maioria. As duas primeiras reuniões, por exemplo, tiveram a presença de poucos membros e quase não deram quórum. Elas foram realizadas no período da manhã e, portanto, compareceram apenas membros da comunidade escolar que, pelo estatuto e regimento, podem ser dispensados de suas atividades para a reunião. O grande problema está no fato de que alguns membros são professores e saem da sala de aula por tempo determinado, muitas vezes insuficiente para cumprir a pauta com tranquilidade e com o aprofundamento necessário.

A líder, neste caso, a presidente, nas duas primeiras reuniões, se viu na obrigação de resumir os assuntos, sem grandes reflexões e sem fomentar a possibilidade de maior argumentação os membros tendo que, inclusive, passar, de maneira abrupta, para o próximo assunto da pauta, o que não ocorreu na última reunião, por exemplo.

Os estudos de Steiner et al. (2017) versam sobre a figura do líder, como moderadores, que podem ser facilitadores ou desencorajadores do processo deliberativo, trazendo vantagens e desvantagens para tal.

No quarto momento das reuniões, em que o nível de discussão caiu, o assunto também sofreu mudança repentina, mas desta vez, por um outro membro do conselho. A discussão versava sobre alguns problemas que estão acontecendo acerca das reuniões como divergência de horários, quórum e também sobre alguns assuntos que devem ser encarados pelos Conselho Municipal de Educação e não mais pelo CACS, e de repente uma conselheira levantou uma dúvida sobre sindicato, mudando totalmente o assunto das discussões, que se mantiveram assim, sem muita substância por mais 13 atos de fala.

Outros sete atos de fala transformaram o nível das discussões de baixo para alto, onde, segundo Steiner et al (2017), os participantes se tornaram bem-sucedidos quando adicionaram novos aspectos a um tópico já discutido ou formularam novo tópico. O nível se manteve por mais 155 atos de fala, no total.

Um desses atos de fala levantou a questão das horas extras, que estavam sendo realizadas de maneira indiscriminada, segundo assunto levantado pelo conselho em reuniões anteriores. O assunto elevou o nível do debate de maneira breve, por mais quatro atos de fala, até chegar na conclusão da reunião ordinária.

Em outro momento, durante a segunda reunião, o nível de deliberação sobe quando a presidente passa mais uma vez para os membros a resposta do procurador jurídico da prefeitura a respeito do piso nacional dos professores, ainda não cumprido

pelo município e tema polêmico recorrente durante todas as reuniões, pelo menos até o mês de fevereiro de 2023, momento ainda sem o referido aumento do piso salarial. A partir daí, o nível do debate sobe, fomentando mais discussão sobre o assunto. O nível da discussão se mantém por mais 52 atos de fala, até o final da reunião.

“Mas a resposta, assim, pelo que a gente entendeu junto com o pessoal que leu, que o município tem autonomia para resolver isso” (Presidente do CACS, em reunião do dia 08/04/2022).

“Então, eu fui naquela reunião lá em Olímpia e teve uma reunião lá com o jurídico. Ele falou que a gente não pode aceitar ser tratado como o quadro geral e que não é justificativa não dar o aumento pro professor porque tem que dar aumento pros outros, sabe. Que é diferente o tratamento” (Conselheira D, em reunião do dia 08/04/2022).

“E parece que veio, acho que da parte jurídica nova da prefeitura, e aí ele foi entrar, ver como tava funcionando e viu essa questão do plano de carreira, que são duas áreas obrigatórias, que tá vinculado ao cargo, Educação e saúde, e falou lá que normalmente faz, e que da educação tem que ser diferente porque tem a questão da formação vinculada, e que pra fazer da saúde, geralmente os municípios fazem de todo o quadro junto com o da saúde e dos professores separado. Parece que teve um interesse de regularizar isso e iam passar um orçamento, mas o Danilo acabou não me falando. Isso por parte do plano de carreira. Com relação ao piso, parece que tem um movimento ainda, foram numa reunião de urgência, e viram de pagar no modelo de Duartina, que é só aquela complementação” (Conselheira D, em reunião do dia 08/04/2022).

“Mas lá já estão perdendo já. Entraram com uma ação, já está sendo julgada e já tem cinco professores que excederam o piso sem complementar. E já estão entrando com o retroativo também. Porque lá em Duartina como ele estava fazendo. Ele colocava o piso, somava com um sexto e pagava o complemento pra dar o piso. Não pode. Porque piso base é base. Então eles entraram com uma ação e estão ganhando. Tem professor que já atualizou o piso e agora está calculando o retroativo” (Presidente do CACS, em reunião do dia 08/04/2022).

Por sua vez, logo no início da última reunião do CACS de Cabrália, realizada em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, o nível da discussão já estava num grau elevado, pois a presidente do CME, que introduziu a reunião, comunicou que esta trataria especificamente de dois temas bem polêmicos para seus membros: a questão do piso salarial e a questão dos critérios de pontuação para fins de atribuição de classes e

aulas para o ano letivo de 2023. Essa introdução, de alto nível de justificações e provimento de razões, desencadeou uma série de atos de fala que se perduraram em qualidade de discussão por mais 66 atos, e até o final da reunião. A fala da presidente do CME, que também é membro do CACS, é bem extensa, mas antecipa bem quantos e como os assuntos foram deliberados a seguir, durante a reunião.

“Boa noite, pessoal, agradeço pela presença. Essa noite a gente decidiu fazer a reunião junto com o pessoal do CACS Fundeb, por ter assuntos pertinentes aos dois conselhos. Então a reunião primeiro é do CME, foi convocada pelo CME e depois, pelo CACS. As listas de presença que estão passando são dos dois conselhos. Então assim, a gente vai começar a nossa reunião, acredito que é um momento bem importante esse que a gente tá tendo aqui hoje principalmente pelos pontos que a gente tem aqui pra discutir.....

...Nós estamos ai há cento e dezenove dias, mais da metade do nosso ano letivo sem o nosso direito ao piso salarial. Então esse é um momento no qual eu quis trazer essa pauta antes porque essa é a verdadeira luta que gente tem pra travar nos próximos dias, meses...

...Colocado isso, a gente vai falar um pouquinho sobre a pontuação. Eu não poderia, estando aqui nesse lugar de fala, deixar de falar o seguinte, pessoal: a pontuação docente é um tema muito frágil, toca muito, eu sei, é a vida dos professores porque eu já estive no lugar de estar triplicando jornada, já trabalhei manhã, tarde e noite e eu sei que quando vai pra atribuição de aula a gente fica nervoso de saber...ah, será que eu vou conseguir, será que eu vou ter que exonerar, será que eu vou ter período ou não vou ter período, né, a pontuação docente é importante e é importante ouvir quem faz parte do processo, mas eu queria colocar pra vocês, acrescentando nessa questão da mobilização, que eu acho que a gente deveria ousar mais, porque a gente muitas vezes está tão impregnado naquela realidade de trabalhar treze, catorze, quinze horas por dia, que a gente poderia ousar esse pensamento, que ninguém precisasse triplicar uma jornada de trabalho, duplicar uma jornada de trabalho. Que os professores pudessem ter tempo pra se preparar, tempo pra estudar, tempo de lazer, tempo de descansar e a gente sabe que hoje o tempo tem muito a ver com dinheiro. Se a gente tem uma política de valorização desse profissional, sobra-se tempo pra fazer tudo isso, e a gente não precisaria estar nessas jornadas que só massacram. Eu falo que parece uma máquina de moer carne. A gente tá alí, acabado...enfim, pensar que existem maneiras de melhorar a situação. E aí gente, é com mobilização (Membro do CACS e presidente do CME de Cabralia em reunião do dia 22/08/2022).

Essa reunião que abordou dois temas bem polêmicos e de grande interesse na comunidade docente e esse grande ato de fala introdutório, que recorreu à biografia pessoal em quatro momentos e à indignação, gerou um debate que também se retroalimentou de outras biografias pessoais e também de expressões de sentimento como sarcasmo, deboche, indignação, satisfação e insatisfação.

Nesta reunião, especificamente, o grau de polêmica e interesse dos professores nos assuntos abordados fez com que a discussão tivesse bastante qualidade nas justificações.

“Gente, eu estou em duas APMs e eu nem sabia. Aí passa papelzinho lá pra assinar. Última vez que teve APM eu tive que brigar pra ter reunião. Aí teve reunião e ninguém foi, fui eu, a Rosa e a Júlia na última reunião lá de baixo. Por que? Porque eu, como presidente de um conselho, eu sei bem o peso que tem. Só que eu também sei do peso de dar a minha cara a tapa, de eu brigar, de eu lutar pelos direitos. Então é uma participação social que a gente tem. Mas a vida é essa. Então assim, pode se repensar, acho que tem que ser por participação a pontuação, porque se pontua todo mundo, tem gente que nem tá aí e pontuou. No meu conselho eu estou lutando e estou fazendo controle de presença porque eu quero que isso seja contado” (Conselheira G, em reunião do dia 22/08/2022).

“Bom, a minha experiência é lá da ETEC, que a gente também tem uma contagem de tempo, atribuição, tudo, né, e lá a gente pontua as duas coisas. Concordo que a gente tem que valorizar também o tempo, a experiência do professor, mas tem que valorizar o professor que está sempre se atualizando, porque a educação vai mudando. Então eu acho que tem que valorizar sim os certificados. Concordo com a Cíntia também, eu acho que não tem que tirar, porque se já é difícil as pessoas participarem dos conselhos sem ganhar nada, se elas não ganharem nada com isso vai ser mais difícil ainda. E a gente também tem essa mesma realidade lá, a gente também tem essa luta e concordo que tem que ser por participação. Porque uma coisa é você fazer parte do conselho e outra é você participar, atuar no conselho. Então é bem diferente. E talvez não tenha que ter o mesmo peso porque às vezes um conselho tem muito mais reunião que o outro. Agora se for por reunião...” (Conselheira H, em reunião do dia 22/8/2022).

“Diferente de uma instituição séria, aprovada pelo MEC, que tem nota do ENADE e que você tem que fazer o curso, que você tem que terminar o curso apresentando o TCC, apresentando artigo científico, você frequenta a faculdade ou faz à distância, mas você tem todo um trabalho pra ser feito, você paga pra poder terminar esse curso. Então você tem a origem desses cursos de uma forma dúbia. O estado, por exemplo, não aceita de qualquer lugar. “Eu vi lá na internet, faço qualquer cursinho e levo lá pro estado”. Não é assim, não vai, existe um critério rigoroso, justamente porque nós vivemos num mundo hoje que fraude é o que mais tem. Então isso é uma das coisas que eu questiono. Outra coisa que eu questiono, os cursos de pequena duração, eu fiz um cálculo hoje, pra chegar nos cinco pontos que vale ai eu teria que fazer cinquenta e cinco cursos. Cinquenta e cinco cursos me dá cinco



pontos. Se eu fizer cento e sessenta e cinco cursos, eu tenho 15 pontos, que é o mesmo peso do mestrado. Agora vai se comparar um curso de trinta horas, feito na internet, com um mestrado. Você tá fazendo doutorado e você sabe como funciona isso, o peso que é, o empenho pra se chegar nisso aí (Conselheiro K, em reunião do dia 22/8/2022).

Nas reuniões de Cabrália Paulista não foi possível estabelecer uma relação entre as emoções e a mudança do nível de deliberação instaurado nesses momentos, nem quando o nível das discussões subiu, tampouco quando baixou. Mas o que se pode estabelecer aqui é que as emoções sustentaram, em algum momento, as justificações. A incidência dessas emoções em momentos de baixo nível de deliberação foi quase inexistente. Apenas duas expressões, uma de sarcasmo e outra de desconfiança, foram encontradas nesses momentos. Outras 63 incidências de expressões relacionadas às emoções ou biografias pessoais foram encontradas em momentos de alta deliberação, conforme analisado na seção anterior.

Tal afirmação ficou evidente na última reunião, quando os momentos de alto nível de deliberação perduraram por mais tempo, e onde as emoções apareceram com mais frequência nas palavras e nas expressões orais. Foram 21 incidências que revelaram algum tipo de relação com as experiências pessoais e cotidianas dos membros, porque a pauta desta última reunião envolveu valorização profissional e formação continuada, ou seja, questões que suscitaram as histórias de vida e os esforços pessoais de cada um no que diz respeito à tempo de serviço no magistério, aos cursos de aperfeiçoamento e aos salários de cada um dos membros que representam a categoria dos professores da educação básica pública, ou seja, assuntos de extrema importância para a carreira do professor e sua possível evolução funcional, que corroboram os esforços pessoais de cada um em se aperfeiçoar e conseqüentemente melhorar o salário. Outras 27 incidências identificaram emoções como sarcasmo, ironia ou deboche, humor, indignação, surpresa e indignação.

## **5.2 A incidência das emoções no CACS de Marília**

Criado em 2007, a partir da Lei 6.600, de 27 de julho, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Marília também teve a sua legislação reestruturada pela Lei 8661, de 29 de março de 2021, disponível na página da prefeitura de

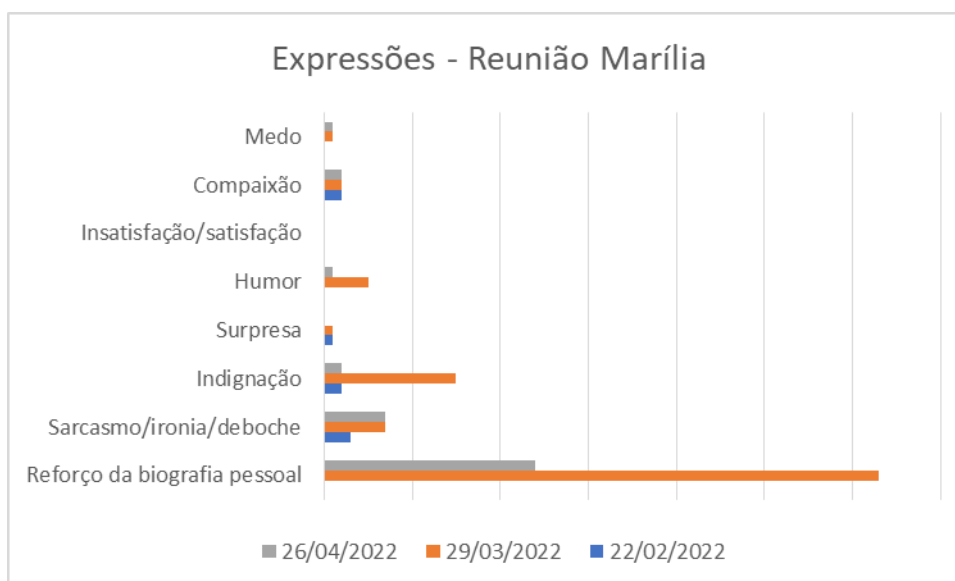
Marília junto com as Portarias que nomeiam seus membros, presidente e vice-presidente, além do Regimento Interno, datado em abril de 2021, as atribuições do Conselho e um e-mail para contato.

A agenda de reuniões contínua não está disponível no site, mas na ocasião da realização da pesquisa de campo os encontros aconteciam sempre nas últimas terças-feiras de cada mês e foram pré-determinadas na primeira reunião de 2022, realizada no dia 22 de fevereiro. As reuniões têm duração média de uma hora e meia e contam com a abertura e condução da presidente nos trabalhos. Importante pontuar que a estimativa de receita para o Fundeb de Marília em 2023 é de R\$ 132.620.124,26.

**Quadro 7: Expressões – Reuniões Marília**

<b>Expressões – Reunião Marília</b>	22/02/2022	29/03/2022	26/04/2022
Desconfiança	0	0	0
Reforço da biografia pessoal	0	63	24
Sarcasmo/ironia/deboche	3	7	7
Indignação	2	15	2
Surpresa	1	1	0
Humor	0	5	1
Insatisfação/satisfação	0	0	0
Compaixão	2	2	2
Medo	0	1	1

Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 3 – Expressões Reuniões Marília**

Fonte: elaboração própria.

A primeira reunião analisada, foi a primeira reunião do CACS Fundeb de Marília, realizada no dia 22 de fevereiro de 2022. Talvez por ser a primeira reunião do ano, foi a mais longa de todas as três contempladas, porque resumidamente, buscou organizar o trabalho do Conselho ao longo do ano.

Ela estava agendada para às 8 horas da manhã, mas só teve início às 8h30, com o objetivo de aguardar a todos para que a reunião obtivesse o quórum necessário para as deliberações. A presidente do Conselho agradeceu a presença de todos, inclusive alguns membros do sindicato que estavam presentes na ocasião, a fim de esclarecer algumas dúvidas referentes à possíveis abonos salariais. A presidente fez a leitura da última ata, deu ciência dos ofícios recebidos, apresentou a pauta e o plano de trabalho para 2022 e conduziu a análise e parecer das folhas de pagamento e dos empenhos que envolveram o recurso do Fundeb.

Entre os assuntos deliberados estão justificativas de faltas, substituição de membros, solicitação de reunião com técnicos para tirar dúvidas sobre empenhos, folhas de pagamento e aplicações do Fundeb, distribuição e possíveis resíduos do recurso, precatórios, logomarca do Conselho e discussão do plano de trabalho para 2022.

Acreditamos que por ser a primeira reunião do ano, a presidente do conselho teve participação majoritária nesta, liderando boa parte dos atos de fala porque tratou-se praticamente de uma reunião de planejamento e proposituras para atuação do conselho ao longo do ano, liderando praticamente a maioria dos atos de fala.

Importante destacar que os demais membros se demonstraram mais à vontade para falar no segundo momentos da reunião, quando eles se sentam em mesas para conferência e assinaturas dos empenhos e das folhas de pagamento. Foi durante este momento mais descontraído, menos formal e controlado, que as emoções finalmente apareceram. Assim, nossa análise identificou oito incidências das emoções e dos afetos nesta primeira reunião, sendo três expressões de sarcasmo, ironia ou deboche, duas de indignação, uma de surpresa e duas expressões de compaixão. Torna-se importante relatar também que a pesquisadora captou de maneira segregada esse momento, haja vista que nesta primeira reunião o grupo se dividiu em dois: um se sentou em uma mesa para conferência e assinaturas nas folhas e a outra parte dos membros se sentou em outra mesa, para conferência e assinatura dos empenhos. Portanto, não foi possível captar as gravações em sua integralidade, o que não aconteceu na segunda reunião e nem na terceira reunião, quando a presidente conseguiu alocar todos os membros em uma única mesa.

Em uma das mesas, os membros versavam sobre a situação de defasagem de funcionários nas escolas, distribuição de uniformes, atendimentos obrigatórios e não obrigatórios e de repente uma das conselheiras relata uma situação e desencadeia relatos que demonstram algumas emoções com os relatos:

“Outro dia lá na escola, no almoxarifado, a diretora estava chorando” (Tom/Expressão de compaixão). (Conselheira A, em reunião do dia 22/02/2022).

“A diretora chorou pra Márcia lá na reunião. Eu falei “gente, se a diretora da escola está em prantos, você imagina como está o emocional da equipe. E aí todo mundo tá desse jeito por causa dessa falta de funcionário” (Tom/Expressão de compaixão). (Conselheira C, em reunião do dia 22/02/2022).

“Diretora servindo lanche....” (Tom/Expressão de indignação). (Conselheira A, em reunião do dia 22/02/2022).

Em uma outra mesa, a presidente se sentou com duas convidadas externas, um membro do sindicato e uma funcionária Agente de Desenvolvimento Infantil que tinham dúvidas sobre os resíduos do Fundeb e seu possível rateio ou abono salarial, reprogramação de saldos e valorização profissional. E depois de uma conselheira falar que na proporção do novo piso salarial Marília está apenas 5% a menos do piso, pois a

jornada é cumprida por 30 horas, a presidente se dirige à pesquisadora, que também é secretária de educação do município de Cabrália Paulista e pergunta:

“Ana, se você souber esclarecer: quando a gente aumenta o número de alunos na rede, o recurso que vai vir, por exemplo, esse ano aumentou 800 alunos, o recurso por esses alunos vai vir só o ano que vem, né? É isso? Aí o que que a prefeitura tem que fazer? Se virar com o que ela tem de orçamento naquele ano” (Presidente do CACS, em reunião do dia 22/02/2022)?

“Pelo amor de Deus”! (Tom/Expressão de indignação). (Conselheira A, em reunião do dia 22/02/2022).

“Aumentou aluno, Stela” (Tom/Expressão de sarcasmo)? (Presidente do CACS, em reunião do dia 22/02/2022).

“Muito” (Tom/Expressão de sarcasmo)! (Conselheira A, em reunião do dia 22/02/2022).

“Pandemia. E escola particular parece que esvaziou, né” (Tom/Expressão de surpresa)! (Presidente do CACS, em reunião do dia 22/02/2022).

A pergunta da presidente do conselho sobre o pagamento da per capita do Fundeb e de outros recursos que chegam nos municípios sempre baseados no censo escolar do ano anterior, gerou comentários sarcásticos e de surpresa sobre a quantidade de crianças que estariam chegando na rede pública municipal, inclusive oriundas da rede privada de ensino pós pandemia.

A segunda reunião do CACS de Marília, que teve uma duração de 1h24m e contou com a presença de oito conselheiros, nos apresentou uma quantidade substancial e significativa de incidência de emoções, totalizando 94 atravessamentos, sendo 63 expressões sobre biografias, vivências e experiências pessoais, sete expressões de sarcasmo, ironia ou deboche, 15 expressões de indignação, uma de surpresa, cinco expressões de humor, duas de compaixão e uma de medo.

Esta reunião foi introduzida com a leitura da ata e retomada de assuntos anteriores e enfim, tratou de assuntos como: prestação de contas do PNATE, justificativa de ausências, informe sobre ofícios acerca da prestação de contas do transporte rural questionado pelo ministério público, sobre o quadro de servidores da educação pública

municipal de Marília, sobre o Plano Plurianual de Educação, sobre o controle de tráfego de veículos da frota municipal de Educação destinadas ao transporte escolar, bem como diários de bordo com distâncias percorridas, informações sobre trajetos e cálculo de quilometragem e relatórios de consumo referentes ao segundo semestre de 2021, sobre relação das escolas com obras em andamento, finalização do plano de trabalho e do logotipo do conselho, troca de membros, discussão sobre um ofício do Tribunal de Contas do Estado sobre atendimento de prazos intempestivos que, segundo a presidente, se deram em decorrência de problemas no sistema da prefeitura, análise dos empenhos e das folhas de pagamentos do Fundeb, discussões sobre mudanças e impactos do novo plano de carreira do magistério e discussão sobre o encaminhamento de um ofício, desta vez, não convidando, mas convocando algum técnico da prefeitura para dar os devidos esclarecimentos contábeis sobre o referido recurso.

Importante frisar que, mais uma vez, na dinâmica das reuniões do CACS de Marília, os atravessamentos das emoções surgiram somente na segunda parte da reunião, quando os conselheiros mudam a performance, e parecem se transportar para uma parte mais descontraída da reunião, a das análises das contas e folhas de pagamento, eles parecem se sentir mais à vontade para apontar situações e acontecimentos e discutir insatisfações e problemas do dia a dia o trabalho e na vida pessoal em decorrência da vida profissional.

Um dos exemplos é que durante a análise, avaliação e assinatura dos empenhos, surgiram novamente dúvidas sobre valores acumulados e licenças prêmio atrasadas pagas em pecúnia e isso gerou um diálogo sobre um problema que está acontecendo com a empresa do vale alimentação.

“Mudando um pouquinho de assunto...esse negócio do vale tá palhaçada, heim..” (Tom/Expressão de indignação)? (Conselheiro E, em reunião do dia 29/03/2022).

“A hora que o pessoal começar a processar a empresa do cartão...” (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“Precisa colocar na ouvidoria..” (Tom/Expressão de indignação) (Funcionária da prefeitura, em reunião do dia 29/03/2022).

“Constrangimento o que o pessoal passa. O carrinho cheio, cê vai passar no caixa, não passa o cartão” (Tom/Expressão de indignação/ Reforço de biografia pessoal). (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“O duro é que tem gente que só tá com esse dinheiro, né! Tem gente que só tá com o cartãozinho, achando que vai passar” (Tom/Expressão de compaixão) (Conselheiro E, em reunião do dia 29/03/2022).

“Você tem o dinheiro do cartão, mas você tem que gastar do seu salário porque você não tá contando. É um absurdo, né! Já é pouco” (Reforço de biografia pessoal)! (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Lá na escola o pessoal tava contando que teve gente que ficou com vergonha e largou o carrinho no meio do supermercado. Que dó” (Tom/Expressão de compaixão)! (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“Já foi notificada judicialmente a empresa, né. Já teve uma notificação judicial. Diz que é por falta de repasse da empresa pros fornecedores. A empresa fez uma nota dizendo isso, que foi boicote dos supermercados. Que eles estão ganhando. Mas na verdade a empresa, ela quer receber, fazer o repasse em sessenta dias. Daí eu tava fazendo um cálculo por baixo, se fosse cinco mil funcionários, quatrocentos e vinte cada vale. A empresa ficar com isso, se for juros de poupança, por exemplo, mais baixo, quase trinta mil reais nesse período que ela pode pagar. É o tal negócio. Se você não pegar também, vai outro pegar e aí você perde porque supermercado ganha muito, mais de cem por cento” (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Se é uma quitandinha do seu Osvaldo....” (Tom/Expressão de sarcasmo). Sorte que no dia que eu fui, falaram no microfone, antes de eu começar a pegar as coisas” (Reforço de biografia pessoal). (Conselheiro E, em reunião do dia 29/03/2022).

“Eu já chego perguntando “tá funcionando” (Tom/Expressão de humor). (Conselheira F, em reunião do dia 29/03/2022).

“No Atacadão.....” (Conselheiro E, em reunião do dia 29/03/2022).

“Não, não tá aceitando também” (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Mas sábado passou” (Conselheiro E, em reunião do dia 29/03/2022).

“Passou? Porque tava na nota que eles não estava aceitando. Pode ser que tenha voltado” (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Nossa, mas se não passar em lugar nenhum, o benefício virou castigo” (humor)! (Conselheiro E, em reunião do dia 29/03/2022).

“E um funcionário que tinha lá na escola, na época que era aquele outro cartão.....a esposa dele faleceu e ela que usava o cartão. Ele nem lembrava senha, mas ficou acumulando lá o valor. Eu disse, nossa, vai atrás disso, é direito do senhor. Ele foi ver, tinha uns oito mil lá. Aí ele foi e depositaram, acho que ele conseguiu que depositassem na conta dele porque encerrou o cartão” (Reforço de biografia pessoal). (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“Nada mais justo” (Conselheiro E, em reunião do dia 29/03/2022)!

“Uma poupança forçada...” (humor). (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022)!

“Ai ontem a Denise me ligou e não sabia que agora depois de 2003 aposenta com sessenta por cento” (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Como é que é (Expressão de Surpresa)?! (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022)!

“Quem entrou na prefeitura depois de dois mil e três aposenta com sessenta por cento” (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Eu entrei antes..... (Reforço de biografia pessoal) (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“O meu cargo é novo. Eu entrei em dois mil e dez”. (Reforço de biografia pessoal) (Conselheiro F, em reunião do dia 29/03/2022).

“Qual é a data”? (Funcionária da prefeitura, em reunião do dia 29/03/2022).

“Dois mil e três” (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Por isso que eu já tô correndo atrás da segunda aposentadoria”. (Reforço de biografia pessoal). (Conselheiro F, em reunião do dia 29/03/2022).



“Ela entrou então em dois mil e três...” (Reforço de biografia pessoal). (Funcionária da prefeitura, em reunião do dia 29/03/2022).

“A partir de dois mil e três aposenta com sessenta por cento. Você...” (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Dois mil e sete...” (Funcionária da prefeitura, em reunião do dia 29/03/2022).

“Sessenta por cento de tudo o que a pessoa pagou, incorporou.....” (Conselheiro F, em reunião do dia 29/03/2022).

“Agora não incorpora mais nada, né. Desde novembro do ano passado não existe mais incorporação”. (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Só pra quem entrou antes disso”? (Conselheiro E, em reunião do dia 29/03/2022).

“Quando vocês aposentaram vocês incorporaram os trinta e três por cento, né? (Reforço de biografia pessoal). (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“Peraí, na verdade, os trinta e três...a gente deixa de pagar Ipre e aí os trinta e três por cento.....” (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Não, ele vem”. (Conselheiro F, em reunião do dia 29/03/2022).

“Vem separado, né? Porque a gente tem paridade e integralidade”. (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Mas agora com o plano de carreira incorporou no salário de vocês? (Reforço de biografia pessoal). (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“Por que não vai existir mais integralidade e paridade”. (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

Aqui temos uma sequência de diálogos que se iniciam com o relato de um problema com o vale alimentação dos funcionários, onde foi possível perceber o tom e a expressão de indignação, de compaixão, de revolta, e de relatos de vivências de

conhecidos, funcionários que trabalham juntos e que teriam passado pela situação constrangedora na hora das compras no supermercado.

Logo em seguida, inicia-se outra sequência de discussão sobre mudanças no plano de carreira, que teriam impactado de maneira negativa na previdência dos profissionais do magistério e, conseqüentemente, na aposentadoria e salários dos funcionários, o que evidencia grande preocupação por conta dos membros do conselho sobre o futuro e a vida funcional de cada um. Está claro que as histórias de vida, os interesses e outras emoções também atravessam essas discussões. O tom de preocupação nos relatos de cada situação pessoal demonstra que as pessoas carregam suas trajetórias de vida e seus problemas para espaços deliberativos, até mesmo controlados, como o caso do CACS Fundeb.

Como já foi esgotado, muitos teóricos da deliberação não aceitam narrativas e nem outros métodos compatíveis (excluindo qualquer forma irracional de persuasão) com ideais deliberativos. Entretanto os afetos e as histórias de vida podem contribuir para uma boa deliberação porque o respeito mútuo quase sempre requer empatia.

Em seguida, nos próximos atos de fala, duas conselheiras continuam deliberando sobre os impactos das mudanças do plano de carreira na previdência dos funcionários, sobre os diretores não terem incorporado o aumento do novo piso dos professores e ainda sobre a desvalorização profissional no que diz respeito aos técnicos e cargos de gestão na educação.

“Porque não teve a incorporação e gente acabou perdendo” (Reforço de biografia pessoal). (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“Mas não faz sentido isso”! (Expressão de indignação). (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“A gente tá pleiteando isso agora. A gente fez um documento. A gente refez, explicando a situação, a gente pegou a lei do Fundeb, pegou a lei municipal, porque fala de isonomia de algumas categorias por aproximação e no caso do professor e diretor são categorias que se assemelham. Se a gente pegar a lei onze mil setecentos e trinta e oito e a gente tem lá na lei do Fundeb, que fala quem faz parte da educação básica”. (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022)

“Mas isso é óbvio, nem precisava levantar documentação nenhuma. Isso é óbvio”. (Expressão de indignação). (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022)

“Sim, mas assim, a gente montou uma comissão, já fez uma reunião com o prefeito, mas não foi feita a incorporação dos trinta e três por cento para os diretores. E aí ficou até incoerente porque o pessoal que se aposentou...” (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“É porque o nosso é professor, né. Tá lá como professor. O cargo meu não tá, lá em cima todo mundo é professor. Tanto faz, concursado ou não, todo mundo é professor”. (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022)

“Então, mas vocês não tiveram recentemente uma conquista pra quem tá na ativa, vocês conseguiram uma paridade no.... (Reforço de biografia pessoal). (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“Mas vocês também têm que ter”. (Reforço de biografia pessoal). (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Mesmo vocês tendo se aposentado, tem paridade e integralidade. Aconteceu de um lado e não aconteceu na outra via, entendeu. O problema é conseguir fazer reunião com o prefeito. Enquanto ele não receber o sindicato na situação que a gente tá hoje, não vai receber outras comissões, de outras categorias”. (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“E não estão querendo pagar o retroativo, porque no nosso não pagaram nada retroativo, ou a gente aceitava aquilo ou não aceitava nada. E tá errado isso, gente. Se você for ver bem, todas as funções do professor tem, o diretor tem em dobro perdendo (Reforço de biografia pessoal). (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Dobro? Se você ver cada situação que a gente tá tendo hoje que responder na escola. Cada vez aumenta mais. E não é só isso. Além de você ter toda essa reponsabilidade. Por exemplo, eu tinha dois cargos, hoje eu penso, lógico a gente tem que pensar na saúde. E se vai trabalhar, Com dois cargos você trabalha nove horas na escola e mais o que você leva pra casa. Tem que pensar em tudo isso, mas financeiramente, compensava mais os dois cargos perdendo (Reforço de biografia pessoal). (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“Tem uma amiga minha que é coordenadora e vai ser chamada agora pra um outro cargo. Ela vai largar a coordenação pra

assumir três cargos. Porque ela falou assim: Stela, hoje um professor que tem uma sala de reforço, tá ganhando mais do que um coordenador e um vice-diretor” (Reforço de biografia pessoal). (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“A Dani assumiu como coordenadora, mas ela escolheu ficar com os dois, porque não compensa” (Reforço de biografia pessoal). (Conselheira F, em reunião do dia 29/03/2022).

“Por isso que eu não vejo a hora de sair” (Reforço de biografia pessoal). (Conselheira F, em reunião do dia 29/03/2022).

Percebe-se que nesta última rodada de discussões e na próxima, os interesses pessoais predominam, embora versem sobre interesses da categoria também. O diálogo se concentra em duas conselheiras: a presidente, que é diretora de escola e uma conselheira que já foi diretora de escola.

“Bom, eles tem que me chamar pra assinar a exoneração do outro cargo. Eu vou lá no Ipren antes” (Reforço de biografia pessoal). (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“Então, eu já liguei e eu vou de novo” (Reforço de biografia pessoal). (Conselheira F, em reunião do dia 29/03/2022).

“Então, tem que fazer as coisas tudo certinho...” (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Complementa a renda com substituição, com jornada.... Porque já a questão do diretor, se você for ver bem, não ganha tão mais que o professor que dobra (Reforço de biografia pessoal). No cargo que eu tinha de professor eu tava ganhando a mesma coisa porque eu tinha uma monte de incorporação” (Reforço de biografia pessoal). (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“Ah então, que agora já não existe mais. Quem tá na direção, vice direção não incorpora mais nada a fim de aposentadoria. O dia que você sair acabou, acabou, problema seu (Expressão de sarcasmo/Reforço de biografia pessoal). (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Ai que situação que a gente chega” (Expressão de indignação) (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“É o que eu falo, cada dia mais difícil e o pessoal achando que esse plano ia ser o máximo” (Tom/Expressão de ironia). (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Os outros chamando a gente. Empresário xingando a gente ainda de vagabundo” (Tom/Expressão de indignação). (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Mas são discussões que devem estar aqui porque é a valorização nossa tá cada vez pior”. (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

“Mas é o que eu falei. A gente tem que acompanhar o plano”. (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

“Dois anos na Unesp estudando das oito da manhã às quatro da tarde” (Tom/Expressão de indignação/Reforço de biografia pessoal). (Conselheira A, em reunião do dia 29/03/2022).

Diante desses dois últimos blocos de discussão apresentados, torna-se importante reforçar o alerta de uma das autoras mencionadas por Steiner (2011) em seus estudos, Claudia Landwehr, de que é preciso ter cuidado até que ponto integrar retórica e histórias sem abrir mão do que é essencial na deliberação porque as histórias podem ser tremendamente manipuladas, o que é difícil avaliar.

Neste acaso, o Fundeb versa sobre a valorização dos profissionais de educação e, portanto, acredita-se que os argumentos foram bem fundamentados, mesmo apoiados substancialmente nas biografias pessoais e em alguma medida, exagerados.

A última reunião do CACS de Marília, por sua vez, realizada no dia 24 de abril, teve duração de 1h22m, contou com a presença de seis conselheiros e, além da leitura da ata, versou sobre possível mudança de reunião, justificativas de ausências, definição final da logomarca do conselho e do plano de trabalho para publicação no site da prefeitura, a convocação, que ainda não havia sido feita, para que algum técnico da prefeitura compareça para dar esclarecimentos sobre os empenhos do Fundeb e outras dúvidas contábeis, sobre o afastamento de uma professora que estaria sendo paga com o recursos errado e que também estaria afastada pelo cargo errado no sistema da prefeitura, já que a mesma possui dois cargos, e sobre o possível recebimento de um recursos extraordinário que ninguém conseguiu compreender corretamente se seria ou não um precatório da época do Fundef. Na discussão desse possível recurso, novamente foi levantada a questão de quem teria direito ao rateio, caso ele ocorresse. Também foram discutidos a

incorporação de 4% sobre o piso somente para os professores, não considerando coordenadores, diretores, auxiliares de direção e técnicos, qual seria a quantidade de profissionais por crianças nas creches e por fim, análise dos empenhos e da folha de pagamento, onde, mais uma vez, outros assuntos se desdobraram e onde, mais uma vez, foram encontradas a maior incidência de atravessamentos de emoções e biografias pessoais.

Foram 37 atravessamentos, entre eles 24 narrativas sobre as biografias pessoais, sete expressões de sarcasmo, ironia ou deboche, uma expressão de humor, duas expressões de compaixão e uma de medo.

Em um deles, por exemplo, a presidente usa o humor para demonstrar uma situação que perdura no grupo nas três reuniões: a de como iniciam os empenhos e as folhas da documentação de análise e parecer. É sobre essa documentação que o grupo necessita tirar várias dúvidas contábeis e fiscais.

“A logomarca já foi, ciência nos ofícios e agora a gente vai dar ciência nos documentos, folha de pagamento, inclusive tem décimo terceiro salário também e os empenhos. Aqui onde começa? Toda vez a gente faz confusão. Onde a gente começa? Em pé ou deitado? Vamos fazer uma marquinha aqui Flavinha pra gente não se perder, né. Porque palhaçada, a presidente nunca lembra onde que começa assinar o negócio aqui. Então é sempre nessa aqui que a gente faz, né Flávia’ (Tom/Expressão de humor)?

Em seguida, dá-se início à discussão sobre um ofício que fala de um recurso extraordinário e que não se sabe ao certo o que seria. Aqui o que mais chamou atenção foram as expressões de ironia, sarcasmo ou deboche em relação a esse possível recurso que o município pode receber.

“Depois....dá pra ver na transparência. Depois você tem como verificar se só esse recurso é extraordinário ou não? Vai que isso daí é precatório” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Minha sala tá sendo usada” (Funcionária da prefeitura, em reunião do dia 26/04/2022).

“Depois você verifica, que a gente precisa saber. Eu ouvi falar que estavam tentando colocar uma lei pros precatórios não serem distribuídos sessenta por cento para os profissionais da educação”. (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Mas isso é federal, estadual ou municipal” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022)?

“Ah, eu não lembro agora pra eu te dizer. Eu escutei. É assim, tem um monte de grupo no facebook. Eu entrei num monte de grupo de CACS Fundeb pra acompanhar as notícias, as fofocas, as informações e eu vi por alto alguma coisa assim, que estavam tentando aprovar uma lei pra não distribuir essa parte do recurso, esse percentual. Eles iriam fazer um projeto de lei pra investir em outra coisa” (Reforço de biografia pessoal). (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Nos bolsos” (Tom/Expressão de ironia e sarcasmo)” (Conselheira F em reunião do dia 26/04/2022).

“E também pra política. Dar pros partidos” (Tom/Expressão de ironia e sarcasmo). (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022).

Uma das expressões de ironia, sarcasmo ou deboche é da presidente do conselho, onde ela relata que ofício solicitando documentação, informações, explicações ela faz. O problema é vir a resposta, evidenciando uma certa morosidade no atendimento de outros setores com as demandas do CACS.

“Aqui a gente encaminhou um ofício, solicitando informação. Aí eles responderam que não tinha, mas que eles iam encaminhar para o jurídico pra ter uma resposta de lá também, porque no setor de finanças eles não tinham informação, nem na secretaria da fazenda. Mas encaminharam pro jurídico, mas não voltou até agora. Documentação a gente faz, né Matilde. Mas pra voltar a resposta.... (Tom/Expressão de ironia). (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

E em uma outra argumentação apresentada, a conselheira relata uma situação vivida na creche onde ela é diretora, com uma criança doente. Ela relata o comportamento dos pais e ao mesmo tempo que demonstra compaixão pela situação da família, se coloca indignada pela forma como muitas vezes as famílias agem em relação aos seus filhos. Mais uma vez emoções, afetos e biografias sendo convocados para sustentar as justificações.

“Eu sei que a rotina é muito louca. A mãe tem que trabalhar e ao mesmo tempo cuidar da casa e do filho, mas também tem que

jogar a responsabilidade pro pai. Ai, mas eu não posso! Pode sim, senão eu vou acionar o conselho tutelar e a gente vai conversar com as conselheiras. Eu exponho a minha parte e você expõe a sua, que o seu filho estava ardendo em quarenta graus de febre e você não podia buscar ele porque você tinha que trabalhar. Você explica pra conselheira. Ah então eu tô indo aí. Infelizmente a única fala pra eles é essa. Realmente a gente precisa olhar pela criança. E eles ainda tem medo do conselho tutelar. Porque na verdade, quando um filho tá doente, e o medo de acontecer alguma coisa, quarenta graus de febre, a gente fala a criança pode virar a óbito, porque tá com uma febre dessa, alguma infecção tá. Não é normal uma febre dessa. Ah, eu não posso ir porque eu tô trabalhando. E como que a mãe consegue trabalhar com a criança ardendo em febre na escola” (Tom/Expressão de compaixão e indignação/Reforço de biografia pessoal)? (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022).

As reuniões do CACS de Marília totalizaram 163 incidências de emoções e/ou biografias pessoais na argumentação de seus membros. Aqui, diferente de Cabrália Paulista, elas apareceram com mais intensidade em momentos mais descontraídos, quando da verificação, análise e assinatura das folhas de pagamentos e empenhos liquidados com recursos do Fundeb, que acontecem sempre nos momentos finais das reuniões. Ou seja, foi possível verificar que em Marília a formalidade das obrigações burocráticas do Conselho inibe um pouco a argumentação dos membros, que ou se silenciam ou mantém uma postura mais contida e racional em relação aos assuntos debatidos. Porém mesmo num colegiado controlado como o CACS de Marília constatamos sim que as emoções, os afetos e as biografias pessoais atravessam as justificações e colaboram na elaboração e na sustentação da argumentação, como apontam os autores estudados.

Como foi observado, mesmo com grande conteúdo racional, as expressões dos sentimentos ou expressões sentimentais, e histórias de vida compuseram as justificações, proveram razões e foram importantes para o cultivo do sentimento moral, Enfim, contribuíram para a deliberação pública.

Assim como em Cabrália Paulista, esses atravessamentos foram cruciais para sustentar as opiniões, exemplificar situações, pontuar os assuntos e apoiar argumentos racionais. A entonação da expressão emotiva também foi capaz de demonstrar o grau de



indignação ou insatisfação, por exemplo, potencializada por alguma expressão facial, o que aconteceu em cinco ocasiões. A indignação, a compaixão e as biografias pessoais foram os atravessamentos que mais apareceram e que favoreceram a inclusividade e o entendimento mútuo, como atestaram Hauber et al (2019, podendo contribuir para a resolução de deficiências e problemas apontados, porque de certa forma, fomentam a tomada de atitudes, o que aconteceu, por exemplo, na questão das incorporações salariais e do aumento do piso dos professores que, segundo alguns membros, deve contemplar a gestão (direção e coordenação).

Por outro lado, essa dinâmica da utilização das biografias pessoais deve ser analisada com cautela, pois como apontou Steiner (2011), podem, de maneira voluntária ou não, manipular a discussão e influenciar nos resultados, podendo ou não prevalecer assuntos particulares. Não foi o que verificamos. Ao contrário, o modelo deliberativo nesses ambientes controlados também se demonstrou um espaço favorável para o testemunho pessoal, onde os conselheiros expressaram suas identidades e falaram por si mesmos.

Atestamos, sem dúvida que, no processo do raciocínio prático o conhecimento e os afetos estão profundamente entrelaçados. Isso ficou claro, não o tempo todo, mas nos momentos de maior liberdade retórica.

### 5.2.1 Os Momentos Transformativos da Deliberação no CACS de Marília

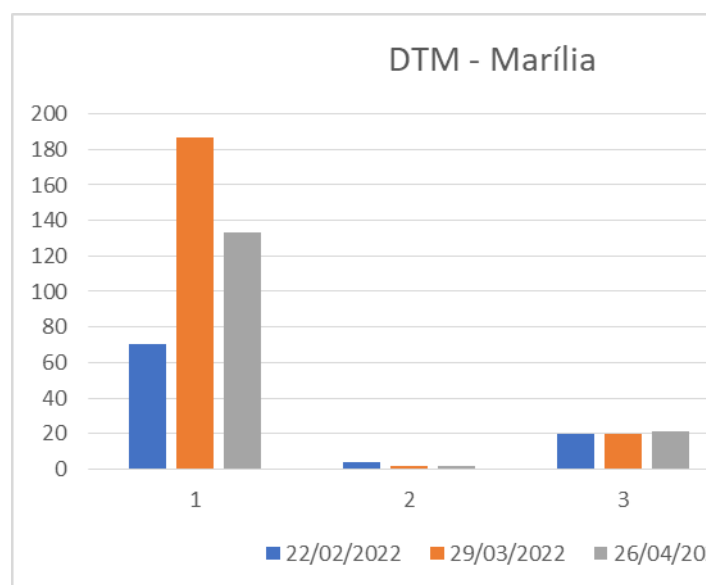
Nas reuniões do CACS de Marília, assim como atestaram Steiner et al. (2017), os procedimentos ideais também não estavam presentes a todo momento, e foi possível identificar momentos de maior deliberação, maior justificação de posicionamentos e respeito e momentos sem nenhum critério deliberativo. Sendo assim, as três reuniões do CACS de Marília contemplaram 471 atos de fala, dos quais os três primeiros introduziram as três reuniões, recapitularam os principais tópicos das reuniões anteriores e nos quais a presidente realizou a leitura das atas das reuniões anteriores.

Importante ressaltar mais uma vez que as reuniões do CACS de Marília foram as mais longas dentre as reuniões analisadas. Uma delas chegou a ultrapassar duas horas de duração. De todos os momentos transformativos deliberativos, oito atos de fala transformaram o nível da discussão de alto para baixo e mantiveram o nível baixo por mais 61 atos de fala, 12 atos de fala elevaram o nível de deliberação e o mantiveram por 390 atos de fala.

**Quadro 8: DTM Marília**

<b>DTM - Marília</b>	1	2	3	4
22/02/2022	70	4	20	5
29/03/2022	187	2	20	4
26/04/2022	133	2	21	3

Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 4: DTM Marília**

Fonte: elaboração própria.

Na primeira reunião, por exemplo, após a leitura da ata e da pauta, a discussão, de baixa deliberação por 11 atos de fala, contemplou assuntos como a justificção de faltas e alteração de membros. Durante três atos de fala, a presidente aborda de maneira muito densa e com muitos dados, vários assuntos que ficaram pendentes da última reunião, como respostas de ofícios, informes, dúvidas que foram encaminhadas para o setor da contabilidade e setor de Recursos Humanos, aplicação financeira dos 70% e dos 30%, precatórios do Fundeb, valores empenhados no último quadrimestre e um breve resumo acerca da questão do logotipo do Conselho, mas esses atos de fala não geraram discussão

e deliberação, pelo menos no primeiro momento da reunião, caracterizando esta parte como um monólogo centrado na pessoa da presidente do conselho.

E de repente, o assunto do logotipo do conselho desencadeia, em seguida, uma discussão mais densa com outros membros, gerando mais 60 atos de fala que mantiveram alto o nível de deliberação e argumentação não somente sobre o logotipo, mas sobre todas as ações e responsabilidades do Conselho, e como o colegiado se organizaria e atuaria ao longo de 2022, segundo o Manual do Tribunal de Contas sobre o Novo Fundeb, utilizado pelo grupo. Neste caso, o assunto desencadeou maior discussão, mas sem qualquer atravessamento afetivo ou de caráter particular, de biografias pessoais. O nível de deliberação cai quando a presidente passa para o outro item da pauta, que é a análise das folhas de pagamento, e quando, no mesmo momento, um dos membros pede licença para se retirar da reunião por conta de outro compromisso importante.

Nesta primeira reunião, o nível da discussão sobe novamente por mais quatro momentos. Em um deles, durante a análise de folha de pagamento, a presidente orienta sobre qual funcionário estaria alocado na despesa da folha dos 70% e qual estaria na folha dos 30%, pois com os 70%, na ocasião, só poderiam ser pagos professores, e que o conselho poderia apontar alguma irregularidade nesta utilização do recurso. Hoje a legislação já permite que outros profissionais da educação sejam pagos com o recurso dos 70%. Essa fala da presidente gerou uma breve argumentação sobre tal assunto, o que ajudou a aumentar o nível de deliberação.

“Aqui são os despachos. Vocês podem estar lendo os despachos. Daí se vocês quiserem consultar por amostra. Quero consultar se tal funcionário está aqui. É dezembro e é dos setenta por cento esse aqui, tem professor. Agora não dá pra consultar tudo, né, mas se vocês quiserem fazer alguma consulta tipo: “eu sei que tal pessoa está lá na biblioteca, se tiver ai, tá errado” (presidente do Conselho em reunião do dia 22/02/2022).

“E abrir talvez um link para denuncia, né Paula. Tipo se vocês desconfiarem de alguma coisa, com dados e nomes, pra gente poder identificar” (Conselheira C, em reunião do dia 22/02/2022).

“Tem um e-mail agora. Lembra que eu coloquei no grupo. Tá lá no site da secretaria, no CACS Fundeb. O pessoal pode encaminhar por lá” (presidente do Conselho em reunião do dia 22/02/2022).

“E divulgar. Eu vou divulgar lá para todos da educação. Se tiver alguma denúncia, pro pessoal se manifestar” (Conselheira C, em reunião do dia 22/02/2022).

Em outro momento de mudança de baixa para alta deliberação, uma dúvida de um membro do sindicato que estava participando da reunião sobre a questão da distribuição e sobra de recursos do fundeb desencadeia uma série de discussões que mantém alto o nível de deliberação por mais nove atos de fala, até o término da reunião:

“A gente tá um pouco em dúvida porque começou a pipocar, né a questão da distribuição” (membro do sindicato em reunião do dia 22/02/2022).

“É que aumentou de 18 para 23. Então assim, o recurso aumentou. A quantidade de dinheiro que está vindo é maior. Então, paga-se, a gente tava comentando, acredita-se que eles veem o montante de dinheiro que vem e jogam as pessoas lá. Então dá pra suprir essa, essa e essa, zerou, o resto vai para os outros orçamentos. Então nunca vai sobrar. Marília, que tem uma rede muito grande, não sobra gente pra pagar com Fundeb” (Conselheira C, em reunião do dia 22/02/2022).

“Quando era o Fundef, os sessenta por cento, que tinha uma restrição que era só o pessoal do magistério, não ultrapassava muito. O que que tá acontecendo agora. Teve a alteração pra setenta, a gente teve excesso de arrecadação, reduziu a utilização dos recursos, porque estava utilizando quarenta por cento. Agora a gente está em torno dos setenta. Então assim, a tendência, se aumentar a arrecadação mais uma vez, aí não tem como, vai sobrar recurso. Agora, isso é constante? Ou contrata mais gente. Porque o que que eu estava escutando. A parte das ADIs, não são todas que recebem pelo Fundeb. Então, a partir do momento que a arrecadação aumentar, coloca cem por cento das auxiliares, porque eles ainda pagam, a gente vê isso nos holerites, dos trinta. Nos holerites a gente vê quem é dos setenta por cento e quem é dos trinta. A gente vê professor questionando “ah, eu sou professor e não recebo pelos setenta, recebo pelos trinta”. Por quê? Porque os setenta não foi suficiente e teve que pagar com o outro recurso” (Presidente, em reunião do dia 22/02/2022).

Durante a segunda reunião do CACS de Marília, realizada no dia 29 de março de 2022, quatro atos de fala aumentaram o nível de deliberação e o mantiveram por mais 187

atos. Apenas dois atos de fala baixaram o nível de deliberação, que perdurou por mais 20 momentos de fala.

Como exemplo de transformação de baixa deliberação para alta deliberação, descrevemos o momento inicial da reunião que, após leitura da última ata e apresentação da pauta, a presidente anunciou a presença e explanação de uma funcionária da prefeitura sobre a prestação de contas do PNATE, que elevou o debate para um assunto de extrema importância para o conselho: a fiscalização das contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar.

“Bom dia a todos. Então, essa prestação de contas é do transporte de alunos da zona rural e é do exercício de dois mil e vinte um. O saldo que ficou, depois eu vou passar pra vocês, todo mundo vai dar um vistinho e vai dar uma olhada. É um valor pequeno que vem da união pra essa finalidade e o saldo que ficou de dois mil e vinte pra dois mil e vinte um foi oitenta e dois mil, zero, cinco. Aí, durante o exercício de dois mil e vinte e um veio setenta e quatro mil, duzentos e dez e cinquenta e três centavos. Esse dinheiro, toda vez que entra na conta, precisa ser aplicado, não pode ficar parado na conta. Então até pagar as notas do fornecedor, teve um rendimento de mil quatrocentos e dezesseis e trinta, que totalizou cento e cinquenta e sete, setecentos e vinte e nove e oitenta e oito centavos e teve de pagamento cento e quatorze mil, novecentos e quatorze e quarenta e dois centavos, e sobrou um saldo de trinta e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e sete e trinta e nove para reprogramar para dois mil e vinte e dois. E por que que sobrou? Porque a última parcela só veio para o município no dia vinte de dezembro de dois mil e vinte e um. Ai veio uma parcela de trinta e oito mil, novecentos e quarenta e seis e setenta e três centavos. Então não deu tempo de gastar. Então reprogramou. E o fornecedor que a gente paga é o seu Dionísio Roldan, que faz esse transporte para os alunos da zona rural. Como é um valor pequeno, paga-se ele por conta que é muito pouco o que tá vindo nesse programa. Então ficou reprogramado de trinta e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e sete e trinta e nove centavos e a prestação de contas foi transmitida, o prazo para prestação era vinte e oito de fevereiro e eu transmiti ela no SIGPC no dia vinte e quatro de fevereiro e já sai um comprovante com o nome do prefeito, com autenticação, tudo certinho, que nós transmitimos certinho e cumprimos o prazo. Daí eu vou passar, vocês dão uma olhadinha e dá um vistinho pra mim” (funcionária da prefeitura em reunião do dia 29/03/2022).

“Alguém tem alguma pergunta” (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022)?

“Tem as notas dos fornecedores no final aí” (funcionária da prefeitura em reunião do dia 29/03/2022).

“Recentemente a gente teve que pedir vários documentos. A Flávia que foi solicitando por conta da petição que a gente recebeu do Ministério Público. Então a gente foi caminhando e foi feita uma solicitação de informação ao setor de transporte. O Helder encaminhou para a corregedoria. Veio a resposta da Corregedoria. E tudo isso a gente já encaminhou para o Ministério público, que agora é tudo pela internet. E a gente vai aprendendo a fazer tudo na vida, né. Porque eu nunca tinha feito. Pessoal que é advogado que mexe mais com essa parte, mas a gente faz um cadastro lá e anexamos toda essa documentação para o ministério público, a prestação de contas, a resposta da corregedoria e agora a gente tá aguardando alguma manifestação” (Presidente do CACS, em reunião do dia 29/03/2022).

O nível da discussão cai quando a pauta muda para a análise dos empenhos pagos com recursos do fundeb, mas logo sobe novamente após oito atos de fala, quando a presidente propõe uma convocação para que alguém do setor financeiro da prefeitura dê esclarecimentos sobre a interpretação de tais empenhos.

“A gente vai ter que fazer uma convocação. O que vocês acham? Pra ela explicar isso aqui pra gente. Não adianta, ó. Isso aqui a gente vai sempre ter a mesma dúvida. Porque não tem um descritivo. A gente tem que perguntar: o que significa isso aqui. Isso aqui é o que? Abateu daqui? Virou isso aqui. É da folha de pagamento de janeiro, mas é de quem esse valor? A gente precisa ter esclarecimento” (Presidente do CACS, em reunião do dia 20/03/2022).

“E alguns tem nome, outros não” (Conselheiro E, em reunião do dia 20/03/2022).

“E agora o nosso trabalho vai assim. Dependendo das respostas das dúvidas aqui, a gente vai dando andamento” (Presidente do CACS, em reunião do dia 20/03/2022).

“Que prazo que a gente tem pra dar essa ciência aqui? Ela é do final do mês pro próximo ou a gente consegue, por exemplo, dar ciência no mês que vem? A gente pode, por exemplo, juntar de

dois em dois meses, mas daí junta muita documentação” (Presidente do CACS, em reunião do dia 20/03/2022).

Nesta reunião, os atos de fala que seguem, mantêm o nível de deliberação alto por mais 133 atos de fala e nesses, percebe-se uma maior incidência das emoções. Importante destacar que neste momento os conselheiros estavam conferindo e assinando folhas e empenhos do Fundeb e trata-se de uma ocasião quando os membros se soltam um pouco mais, pois eles ficam sentados em mesas próximas, assinando e conversando sobre vários assuntos que envolvem o conselho, o dia a dia deles na educação, e até mesmo experiências pessoais, na maioria das vezes, sempre para ilustrar algum assunto oriundo das discussões do Fundeb. O ambiente se torna mais descontraído durante esse momento. Isso ficou claro nas três reuniões. E durante esses 133 atos de fala, encontramos sete palavras ou expressões que traduzem a emoção indignação, 48 palavras ou expressões que reforçam as biografias pessoais dos membros, duas palavras ou emoções de compaixão, seis de sarcasmo, quatro de humor, uma de medo e uma de surpresa.

A terceira reunião de Marília, por sua vez, apresentou três atos de fala que elevaram o nível do debate, sendo precedidas por mais 133 atos de fala que mantiveram o nível, e dois atos de fala que baixaram o debate, que se manteve assim por mais 21 atos de fala.

Em um dos momentos desta última reunião, a fala da presidente sobre recursos extraordinários, desencadeia maior deliberação:

“É que eu tô sem acesso à internet aqui, mas dá pra saber” (funcionária da prefeitura que assessora o CACS/Suporte, em reunião do dia 26/04/2022).

“Depois....dá pra ver na transparência. Depois você tem como verificar se só esse recurso é extraordinário ou não? Vai que isso daí é precatório” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Depois você verifica, que a gente precisa saber. Eu ouvi falar que estavam tentando colocar uma lei pros precatórios não serem distribuídos sessenta por cento para os profissionais da educação” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Mas isso federal, estadual ou municipal” (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022).

“Ah, eu não lembro agora pra eu te dizer. Eu escutei. É assim, tem um monte de grupo no facebook. Eu entrei num monte de grupo de CACS Fundeb pra acompanhar as notícias, as fofocas, as informações e eu vi por alto alguma coisa assim, que estavam tentando aprovar uma lei pra não distribuir essa parte do recurso, esse percentual. Eles iriam fazer um projeto de lei pra investir em outra coisa” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Nos bolsos” (Conselheira F, em reunião do dia 26/04/2022)!

“E também pra política. Dar pros partidos” (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022).

“Olha, essa lei aqui manteve o rateio do recurso. Lei Federal. Daí quem tem direito a receber o rateio? Profissionais do magistério da educação básica que estão no cargo ou função, integrantes da estrutura de servidores do estado, distrito federal ou municípios com vínculo estatutário, celetista ou temporário, desde que em efetivo exercício na rede pública durante os períodos em que ocorreram repasses a menor pro Fundef (mil novecentos e noventa e sete a dois mil e seis) ou FUNDEB (dois mil e sete a dois mil e vinte). Assim se referem os incisos um e dois do caput deste artigo. Os profissionais da educação básica que estavam em cargo da estrutura.....e os aposentados também tem direito a esse rateio, mesmo se não tiverem mais vínculos com a administração pública, os herdeiros.....” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

O nível cai brevemente por dois atos de fala, sobre listas de presença e logo sobe a partir do seguinte ato de fala, que retoma o assunto dos precatórios:

Tem caráter indenizatório e não incorpora em remuneração dos servidores. Os estados e municípios definirão em lei específica os percentuais e critérios para a divisão. A união suspenderá o repasse de transferências voluntárias para estados e municípios que descumprirem a regra de destinação dos precatórios estabelecidos (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).



“Mas os precatórios são exclusivamente para este fim, ou tem outra finalidade? Só pra distribuição entre” (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022).

“Não, tem um percentual do precatório que é pra distribuição que é sessenta por cento e tem trinta por cento que a prefeitura tem que aplicar em educação” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Quando é serviço você não consegue distribuir pra ninguém, mas quando é dinheiro...distribui pra todo mundo” (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022)!

Ainda nesta reunião, e na mesma sequência que mantém o nível de deliberação alto, mesmo mudando de assunto, a argumentação prosseguiu com bastante riqueza de informações sobre os enquadramentos da Educação Básica e de seus profissionais:

“Então, a educação básica seria de quatro anos pra cima, e a educação infantil, não entraria como educação básica? Independente da educação básica ser de quatro anos, os da pré-escola e creche tem que entrar também” (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022).

“Até o ensino médio entra na educação básica” (funcionária da prefeitura em reunião do dia 26/04/2022).

“O ensino médio entra também? Achei que fosse até o nono ano”. (Conselheira F, em reunião do dia 26/04/2022).

“Mas o médio é responsabilidade do estado, né” (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022).

“Ó, vou te dar um exemplo: tem um percentual que é do fundef e tem outro que é do fundeb. O que é fundef é só pra emef” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Sim, só de seis anos pra cima. É que na época a educação básica era a partir de cinco e seis anos. Só que uma boa pergunta. E os profissionais que atuaram de zero a três anos, por lei eles teriam direito? Porque assim a gente sabe que eles fazem parte da educação básica, mas será que na lei eles não seriam uma categoria separada? Seriam pré-escola e não educação básica? E aí vai ter que identificar o profissional que atuava naquela época na EMEI. Apesar que tem o censo escolar, no qual todo ano a gente faz referência à qual sala o professor tá atuando naquele

ano, mas teria que fazer uma separação por sala? Porque aí um profissional que atuou no pré três, dava aula em berçário, não vai receber (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022)?

“O fundef é de noventa e sete a dois mil e seis, são nove anos de recurso. E o fundeb é de dois mil e sete a dois mil e vinte, são treze anos de recurso” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022)..

“E quem poderia, qual legislação que tá determinando o que é educação básica, quem são os profissionais da educação básica” (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022)?

“Então, se você pensar “profissionais da educação básica”, aqui tá no inciso 3 do artigo 61, da lei 9394, LDB, aí se você pensar, porque da gente, cabe aqui ao conselho acompanhar o plano de carreira, e tem um erro nesse plano de carreira, se os profissionais da educação básica são professores, coordenadores, diretores, auxiliares de direção, os técnicos que estão na área, porque houve incorporação da hora atividade só para os professores” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Sem falar que o aumento, bom na verdade é outra situação, do índice pra alcançar o piso federal...” (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022).

“Sim, ele deu quatro por cento pra prefeitura toda, porque ia ter o ajuste de centavos. Mas essa questão, é duro a gente falar porque a gente é diretora e parece que a gente tá falando em causa própria. Os coordenadores, os técnicos, todo mundo teve incorporação, você é professora, não é? Você teve a incorporação, só os diretores que não tiveram. E é carreira do professor porque pra ser diretor você precisa ser professor. Aí eu queria, sei lá, pensar com vocês, porque a gente faz acompanhamento do plano de carreira, se é caso de a gente encaminhar via conselho um documento, porque assim, eu fiz enquanto diretora, a gente fez aquele abaixo assinado” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Mas assim, a gente ser diretora é apenas uma coincidência e conhecimento da área nada impede de você como presidente do fundeb fazer o levantamento dos assuntos que você acha que é pertinente. Você é diretora e há uma coincidência de você ser presidente do Fundeb. Nada impede de a Flávia, por exemplo, ler o plano de carreira e notar alguma coisa que não faz jus ao cargo de professor, vir aqui e comunicar, porque você está

representando um segmento do fundeb, como é no Conselho Municipal de Educação, lá tem todas as áreas representadas pra isso, pra ver onde estão as divergência e legislar ou colocar em pauta toda essa situação” (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022).

“Então cabe a gente. A gente pode fazer um ofício questionando porque os diretores não fazem parte da incorporação. Então eu posso fazer esse ofício” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022)?

Importante apontar que essa discussão sobre os enquadramentos da Educação Básica e de seus profissionais também está relacionada à questão da valorização profissional, assim como o Fundeb está e, mais adiante, a deliberação continua, mas com quatro incidências de reforço de biografias pessoais e uma expressão de medo:

“E você sabe que a resposta daquele documento era só pra gente aguardar a aprovação do plano de carreira, e até agora, nada, e o impacto de folha era de vinte e sete mil reais, pra fazer um acerto numa coisa justa, porque o plano de carreira previu a incorporação pros profissionais da educação básica, mas desconsiderou diretor de escola. E o que está acontecendo? Se você fizer um cálculo da hora trabalhada, o diretor ganha menos que um professor, que professor coordenador, auxiliar de direção” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Na minha cidade está assim também. Ninguém mais quer ser diretor ou coordenador” (Pesquisadora, em reunião do dia 26/04/2022).

“Aqui não está diferente” (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022).

“Só deu uma melhoradinha para o coordenador porque teve a incorporação. Mas mesmo assim...” (Presidente do CACS, em reunião do dia 26/04/2022).

“Não compensa, pelo excesso de trabalho. O professor hoje que trabalha por sessenta horas, mas a gente sabe que em tese, dá oito horas por dia, e depois o trabalho em casa. E o coordenador também tem trabalho em casa. Ele ganha em média, de seis a sete mil reais. O coordenador ganha cinco pra trabalhar as mesmas oito horas na escola e depois levar o trabalho dele pra casa, ou seja, não compensa para o coordenador ficar as oito horas na

escola. Compensa ele ter o segundo cargo e trabalhar as oito horas como professor” (Conselheira C, em reunião do dia 26/04/2022).

Essa intensa deliberação perdurou até o final da reunião e evidenciou que sim, as biografias pessoais, as vivências do dia a dia em casa e no trabalho, e algumas emoções influenciam bastante na composição dos argumentos dos membros. Elas não estão diretamente ligadas às transformações dos momentos deliberativos, mas ajudam a sustentá-los, pois trata-se de subjetividades comuns a todo indivíduo e as pessoas acabam se identificando e usando tais afetos para fomentar o debate. Das 139 incidências das emoções nas reuniões deste colegiado, foram encontradas apenas uma expressão relacionada à biografias pessoais e oito expressões que envolvem emoções como compaixão, indignação, surpresa, humor e ironia, sarcasmo ou deboche nos momentos de baixa deliberação. As demais incidências se concentraram nos momentos em que o nível de deliberação se manteve alto.

Outra constatação clara, também evidenciada por Steiner et al (2017) em suas pesquisas, é que os argumentos racionais mantêm vantagem para suas funções deliberativas e ajudam a transformar uma discussão para um nível mais alto, e dificilmente são responsáveis por uma queda no nível deliberativo.

Importante destacar então que a deliberação se torna mais substancial quando tem como suporte as histórias pessoais, quando um ator produz um argumento racional e o apoia com uma história pessoal relevante.

Ainda no que diz respeito aos Momentos Transformativos Deliberativos, a figura do líder também merece destaque no CACS de Marília, porque a atuação da presidente deixa evidente o seu papel como facilitadora e encorajadora do processo deliberativo. Praticamente todos os seus atos de fala fomentam a participação dos membros e conduzem ou mantêm o debate para o aprofundamento e até mesmo um esgotamento dos assuntos. A única desvantagem que tal atuação pode trazer é a duração das reuniões, que acabam sendo muito longas, menos objetivas e pouco atrativas para pessoas que representam setores fora das escolas e que não conseguem dispensa no trabalho para participar das reuniões.

Aqui também é possível identificar a participação mais intensa de mais três membros do conselho em praticamente todos os assuntos, o que também nos diz que o perfil dos membros de um colegiado de fiscalização, deliberação e proposição faz toda a diferença no nível e na intensidade das discussões.

### 5.3 A incidência das emoções no CACS de Campinas

De fato, a cidade de Campinas possui uma estrutura de Educação grande e consolidada. Entretanto, não estão disponíveis no site da prefeitura os dados sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, criado em 08 de outubro de 2007, através da Lei 13.101 e nem informações de outros conselhos.

O município fez a sua reestruturação, através da Lei nº 16.104, de 23 de julho de 2021, publicada no Diário Oficial de Campinas no dia 26 de julho de 2021, seguindo a estrutura prevista na Lei do Novo Fundeb, a 14.113/20.

As reuniões do CACS de Campinas acontecem sempre nas penúltimas terças-feiras de cada mês e desde o início da pandemia, em março de 2020, elas seguem o formato *online*, através do *Google Meet*, com duração de no máximo uma hora, segundo sua presidente. A abertura é sempre realizada por ela e conta com o auxílio de um dos conselheiros, que é um técnico do setor contábil, para apresentar os balancetes e fechamentos mensais das receitas e despesas do Fundo.

Os membros podem acessar pautas, documentos pertinentes e links para mais informações através do SEI (Sistema Eletrônico de Informações), uma espécie de intranet que a prefeitura possui para acesso dos servidores. Há também o acesso externo para membros que não são servidores, como representantes de pais de alunos, alunos e outros. Através deste sistema também é possível assinar digitalmente todos os documentos, pareceres e outros que necessitem de assinatura.

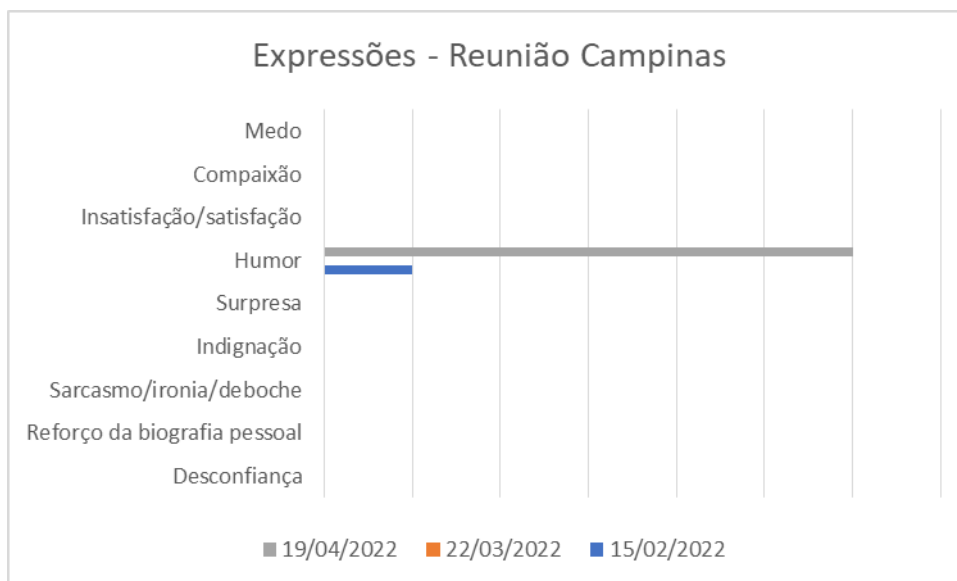
Importante pontuar que a estimativa de receita para o Fundeb de Campinas em 2023 é de R\$ 440.366.571,05.

**Quadro 9:** Expressões Reuniões Campinas

<b>Expressões - Reunião Campinas</b>	15/02/2022	22/03/2022	19/04/2022
Desconfiança	0	0	0
Reforço da biografia pessoal	0	0	0
Sarcasmo/ironia/deboche	0	0	0
Indignação	0	0	0
Surpresa	0	0	0
Humor	1	0	6
Insatisfação/satisfação	0	0	0
Compaixão	0	0	0
Medo	0	0	0

Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 5:** Expressões Reuniões Campinas



Fonte: elaboração própria.

Sendo assim, as três reuniões do CACS de Campinas, que tiveram suas pautas curtas, duração entre 24 e 36 minutos, versaram sobre análise e aprovação dos gastos empenhados, pagos e liquidados com os recursos do Fundeb e da folha de pagamento dos profissionais de Educação, além de esclarecimentos de pendências solicitadas pelos conselheiros.

A primeira reunião realizada no dia 15 de fevereiro de 2022 teve duração de 36 minutos e contou com a presença de 10 conselheiros e nove pessoas como ouvintes. Destes, apenas cinco membros permaneceram com a câmera ligada. A segunda reunião, realizada no dia 22 de março de 2022, teve 24 minutos de duração e contou com a presença de 10 participantes, sendo apenas três com a câmera ligada. A terceira reunião, realizada no dia 24 de maio, durou quase 25 minutos e contou com a presença de 10 conselheiros. Apenas três com a câmera ligada.

De maneira geral, as reuniões do CACS de Campinas foram breves e bem objetivas. Todas aguardaram tempo para dar quórum. Inclusive a segunda reunião começou cerca de quase quarenta minutos atrasada, aguardando atingir o quórum necessário. Em ambas as reuniões, num primeiro momento, um dos membros, que é um técnico do setor de contabilidade da Secretaria de Educação da prefeitura, apresentou uma tela com as planilhas, contendo as receitas e despesas do Fundeb de cada mês, janeiro, fevereiro e

março. O conselheiro também apresenta a folha de pagamento e a presidente já coloca essas duas demandas, separadamente, para aprovação ou reprovação, logo a seguir, nas três reuniões.

Na primeira reunião, um dos assuntos à parte da pauta foi uma dúvida levantada por um conselheiro, solicitando esclarecimentos sobre o contrato de serviços de limpeza das unidades escolares, cuja empresa apresenta problemas recorrentes. Parte do contrato é executado com recursos do Fundeb e como o problema estaria afetando substancialmente a limpeza das unidades escolares, o conselheiro, que é diretor de uma das unidades escolares, trouxe a questão para ser discutida. Ele sugeriu fazer um ofício, solicitando mais informações acerca do caso. A demanda foi acatada por todos, e um outro conselheiro afirmou que a prefeitura já estaria tomando as devidas providências, tendo já notificado a empresa, inclusive.

Logo após a discussão deste problema, apenas uma incidência de humor surge no ato de fala da própria presidente, que acaba tendo um efeito de descontração, o que não alterou muito o clima nem a dinâmica do grupo, já que as reuniões online acabam sendo um pouco mais formais, distantes e não tão empolgantes como as presenciais, segundo alguns conselheiros.

“Imagina. Estamos aqui, acompanhando e sofrendo, né (risos) (Expressão/tom de humor). Próximo ponto de pauta.... enquanto isso, nós temos lá no chat...Isabel Cristina Araújo de Oliveira, funcionária da educação, então ela não é do conselho. “Sou funcionária da Educação e gostaria de saber se haverá pagamento de abono salarial para os servidores”? Nós vamos deixar essas questões pra gente discutir no final, tá! Vamos passar para o nosso próximo ponto de pauta que é verificação, esclarecimentos e aprovação da folha de pagamento dos profissionais da educação”. (Presidente do CACS, em reunião do dia 15/02/2022).

Por fim, um dos conselheiros levanta a dúvida sobre quais profissionais devem compor a folha de pagamento do Fundeb, já que agora outros profissionais técnicos e administrativos podem ser pagos com o recurso, antes restrito somente à professores ou profissionais que tivessem formação na área pedagógica. O conselheiro propõe estudar melhor a questão.

A segunda reunião, enfim, realizada no dia 22 de março, também muito breve, demora bastante a começar, e desta vez apresenta, além da pauta básica, o parecer da prestação de contas do PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar) e a

resposta do ofício sobre o caso da empresa da limpeza. Em resposta, a prefeitura afirmou que está em fase de rescisão contratual e que a segunda colocada será acionada. Sem mais novidades e sem nenhuma incidência de emoções, afetos ou biografias pessoais, esta segunda reunião também se apresenta apenas como um compromisso burocrático, sem discussões mais substanciais e sem a efetiva participação de seus membros, considerando o porte da cidade e o volume das políticas de valorização dos profissionais de educação e políticas de manutenção da educação básica que podem ser deliberados.

A terceira reunião do CACS de Campinas, realizada no dia 19 de abril de 2022, traz uma pauta mais breve ainda e é iniciada também com atraso por conta do quórum. No início, também atrasada, a presidente brinca e este é o momento em que há várias expressões de humor entre a presidente e um conselheiro. Não se trata de um humor como elemento de justificativa deliberativa, segundo Steiner (2011), nem tampouco aquele que suspende temporariamente o decoro, possibilitando liberdade de ouvir todas as versões, expulsando ambiguidades e contradições e mantendo o processo aberto. Trata-se apenas de uma brincadeira que em nada contribuiu para fomentar assunto algum, nem discussão, e nem serviu para melhorar a distância do ambiente online.

Em relação às reuniões do CACS de Campinas, é possível afirmar que não sofreram atravessamento das emoções, mas também se caracterizaram como um processo burocrático frio e de pouca argumentação, e acredita-se que, segundo o que foi possível captar nas entrevistas, trata-se não somente da dinâmica online que impossibilita uma maior interação, mas também da cultura de participação do município, reflexo da cultura da participação no Brasil. Como afirmou Demo (1996), participação é conquista processual, não é uma dádiva e nem concessão, mas suscita compromisso, envolvimento e presença, e suscita também abrir espaços de participação numa construção persistente

Portanto, é fato que a deliberação melhora a qualidade da justificação política e da produção de decisões, pois de acordo com Bohman (2009), estão sujeitas a um vasto leque de opiniões, e assim as razões e a opinião pública se formam a partir de perspectivas relevantes e plurais para dar mais qualidade aos resultados. Mas o que se constatou nas reuniões de CACS de Campinas é que é preciso fomentar a participação e criar estratégias para tornar essa participação mais atrativa e mais efetiva no acompanhamento das atividades e reuniões deste colegiado.

### 5.3.1 Os Momentos Transformativos da Deliberação no CACS de Campinas

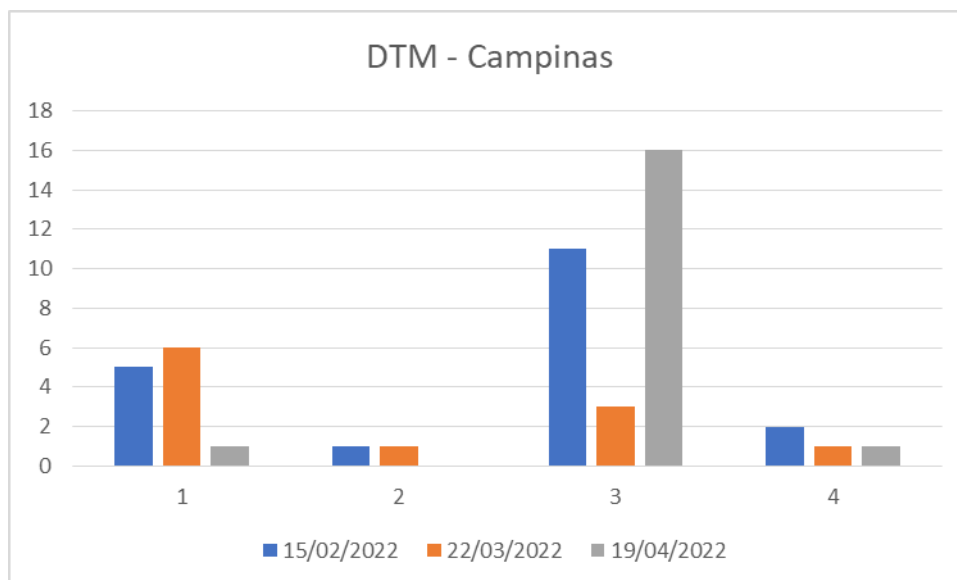


Iniciamos esta sessão, reiterando os resultados apresentados na sessão anterior, que descrevem a grande diferença entre o processo deliberativo das cidades de Cabrália Paulista e Marília para a cidade de Campinas, de pequeno, médio e grande porte respectivamente, e que nos faz concluir que a dinâmica das reuniões, online ou presencial, afeta drasticamente o processo de argumentação e participação dos membros nesses colegiados controlados, como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Como já foi descrito na seção anterior, as reuniões do CACS de Campinas são realizadas mensalmente, em formato online, através da plataforma *google meet*. São convocadas por e-mail, que já traz a pauta e o link de acesso para a reunião virtual e, ao contrário dos demais municípios, não recapitula assuntos de reuniões anteriores nem tampouco realiza leitura de atas, tendo em vista que as atas ficam disponíveis no Diário Oficial e que tanto elas quanto pareceres em folhas de pagamentos e empenhos e outros documentos ficam disponíveis para apreciação, ciência, validação e assinatura em um sistema próprio da prefeitura, uma espécie de intranet, como nos explicou a diretora financeira da Secretaria Municipal de Educação do município.

Essas reuniões, que não duraram nem meia hora e que apresentaram pouca interação, contemplaram 51 atos de fala, dos quais apenas os dois primeiros, da primeira reunião, introduziram o momento com certa formalidade, apresentando, por exemplo, a pesquisadora e a pesquisa, além dos demais membros, porque já havia quórum desde o primeiro horário marcado para a reunião. As demais reuniões demoraram de dez a vinte e cinco minutos para iniciar, aguardando a participação de mais membros.

Nas reuniões do CACS de Campinas também foi possível identificar momentos de maior deliberação, maior justificação de posicionamentos e respeito e momentos sem nenhum critério deliberativo, mas em menor proporção porque foram reuniões enxutas e praticamente para cumprimento das obrigações burocráticas do conselho, que são basicamente a apreciação e aprovação das contas, especificamente folhas de pagamentos e empenhos, e ainda a prestação de contas anual do Programa Nacional e Apoio ao Transporte Escolar, além do parecer trimestral das contas, que é encaminhado ao SIOPE, como descrito no capítulo 3.

**Gráfico 6: DTM Campinas**

Fonte: elaboração própria.

**Quadro 10: DTM Campinas**

<b>DTM Campinas</b>	1	2	3	4
15/02/2022	5	1	11	2
22/03/2022	6	1	3	1
19/04/2022	1	0	16	1

Fonte: elaboração própria.

Dos 51 atos de fala mencionados, quatro atos transformaram o nível da discussão de baixo para alto. Na primeira reunião, por exemplo, a fala de um dos conselheiros, que está sem câmera, responsável por resumir, organizar e apresentar o balanço financeiro dos recursos do Fundeb, eleva o nível das justificações e o mantém por mais três atos de fala.

“Boa tarde a todos. Vou compartilhar a tela com vocês. Um minuto. Como vocês podem ver, foi creditado em janeiro de dois mil e vinte e dois o valor de quarenta e três milhões, trezentos e trinta e dois mil, seiscentos e quarenta e nove reais e dezessete centavos, que teve um rendimento na aplicação financeira de

trezentos e cinquenta e um mil, setecentos e cinquenta e dois reais e noventa e sete centavos. Vocês podem ver na tabela o que foi empenhado liquidado e pago em folha de pagamento e demais despesas” (Conselheiro A, em reunião do dia 15/02/2022).

“Eu gostaria de esclarecimentos, como eu já citei na última reunião, sobre o contrato de serviços de limpeza das unidades escolares, cuja empresa apresenta problemas recorrentes, e como parte do contrato é executado com recursos do Fundeb, eu acredito que precisamos esclarecer a situação. Nós estamos tendo problemas com a questão da limpeza nas escolas, funcionários não estão indo trabalhar por falta de pagamento da empresa terceirizada. A situação é preocupante, está afetando as atividades no dia a dia das escolas e a administração precisa fazer alguma coisa. Eu sugiro a gente fazer um ofício, solicitando informações sobre essa questão da terceirizada da limpeza, pois trata-se de recurso do Fundeb e a situação não pode ficar assim” (Conselheiro B, em reunião do dia 15/02/2022).

“Me parece que a prefeitura já está tomando as devidas providências. Já notificou e aguarda resposta para que possa, enfim, definir o que será feito, se a situação se regulariza ou se rescinde o contrato com a empresa e chama a segunda vencedora da licitação. E que resolva a questão. Eu acho que na próxima reunião nós já teremos algumas informações. Eu falo porque nós estamos sempre conversando com o Charles ali do DAE e alguma informação ou outra a gente acaba tendo, mas esse momento que você colocou é fato, tendo informação, tá publicizado já” (Conselheiro A, em reunião do dia 15/02/2022).

“Vamos fazer um ofício com essa questão que o Diego levantou, o que vocês acham? Todos opinam pelo ofício? Sim? Então vamos passar para a votação da prestação de contas de janeiro de dois mil e vinte e dois. Alguma manifestação contrária?”

É, eu acho que não teve nenhuma manifestação contrária no chat. Então a gente mantém essa colocação do Diego na nossa pauta, aguardando que esses encaminhamentos, de como essa questão ficou e está sendo conduzida venham pra nós na próxima reunião, tá. Então eu acho que é isso aí. Combinado” (Presidente do CACS, em reunião do dia 15/02/2022).

De repente o nível da deliberação cai e se mantém baixo por mais 13 atos de fala quando a presidente coloca o item um da pauta em votação e já passa para o outro assunto

da pauta. Quando a presidente aciona os membros para aprovação ou não da folha de pagamento dos profissionais de educação, o nível da discussão aumenta novamente com a argumentação do Conselheiro A, que na verdade é um técnico da prefeitura que trabalha no setor financeiro da educação e, de acordo com a entrevista, é convidado a participar do conselho, considerando seu conhecimento técnico para esmiuçar assuntos pertinentes ao referido Conselho.

“Então vamos lá, item dois da pauta. Nós já nos sentimos em condição de votar? De aprovar? Querem algum esclarecimento? João (Presidente do CACS, em reunião do dia 15/02/2022)?

“Bom, sobre a folha, esclarecimentos são dos próprios conselheiros, se têm alguma dúvida. A única coisa que eu tenho pra falar da folha é sobre uma lei de vinte e sete de dezembro, que alterou os profissionais da educação que entram nos setenta por cento. Na verdade ampliou o leque de profissionais que entram. Os profissionais que trabalham na rede, sejam operacionais, administrativos, professores, técnicos, todos eles são considerados agora profissionais da educação e fazem parte dos setenta por cento do Fundeb. Antes tinha todo aquele regramento da LDB, que quando não fosse professor, por exemplo o agente de educação infantil, que pra entrar nos setenta por cento teria que ter alguma formação relacionada à área da pedagogia. Agora não precisa. Esses profissionais podem entrar na folha dos setenta por cento sem a formação. Então nós temos que nos inteirar melhor dessa Lei catorze mil, duzentos e setenta e seis, de vinte e sete de dezembro de dois mil e vinte e um” (Conselheiro A, em reunião do dia 15/02/2022).

“Eu acho que a gente poderia fazer um estudo mais aprofundado dessa lei pra entender melhor como deve funcionar e como nós devemos alocar esses profissionais na folha de pagamento” (Conselheiro B, em reunião do dia 15/02/2022).

“Bom, nós nos colocamos à disposição para todos os esclarecimentos necessários. Nós também estamos entendendo ainda as mudanças e devagar a gente vai tirando as dúvidas” (Conselheira D, em reunião do dia 15/02/2022).

“Então, pessoal, vamos passar para a aprovação no item dois da nossa reunião. Alguma manifestação contrária? Nenhuma? Então item dois aprovado por unanimidade. Vamos passar para a próxima pauta que são os esclarecimentos de pendências

solicitadas pelos conselheiros, foi lido o retorno de esclarecimentos enviado pela Secretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, cabe informar que todos os conselheiros têm acesso aos documentos pela caixa do SEI CACS-FUNDEB. E sobre a dúvida no chat, na última reunião a gente já havia esclarecido que como Campinas não tem sobras, o município não teve e não terá pagamento de abono salarial para os servidores. Acho que eram apenas esses assuntos pendentes, todos leram a resposta. A gente impetra também a solicitação do Diego. Todos concordam? Não ficando nenhuma dúvida, eu, Leila, presidente deste conselho, encerro a reunião e agradeço a participação de todos (Presidente do CACS, em reunião do dia 15/02/2022).

Com a última fala da presidente, que também é o último ato de fala da reunião, pois ela solicita a aprovação ou não do item dois, já apresenta a terceira pauta, também a colocando em votação e encerra a reunião, fica evidente que as reuniões analisadas objetivam unicamente cumprir as obrigações burocráticas do referido Conselho. E que a dinâmica online intensificou essa objetividade, afinal mesmo com a participação de 10 conselheiro e nove pessoas como ouvintes, apenas quatro membros se posicionaram, três de maneira mais substancial e efetiva, com justificações mais bem elaboradas, especialmente o membro que apresentou todos os dados técnicos.

A segunda reunião, também muito breve e sucinta, demorou a começar. Os membros aguardaram a entrada dos demais para atingir o quórum necessário. Assim, após breve apresentação da pauta, o nível do debate sobe e permanece alto por mais sete atos de fala.

“Bom, nós já podemos começar porque já temos quórum, né. Boa tarde, Wagner, Telma, Leniquinha, Boa tarde, João, Ana Cristina, Maria Cristina, Diego e Márcia. Podemos dar início então à nossa reunião ordinária. Que reunião que é essa nossa, heim? Terceira, quarta, quinta? Eu sempre gosto de me localizar com isso. Não tá nem publicada em diário oficial, por isso que eu tô perguntando, mas tudo bem. Nós temos em nossa pauta de hoje, alguns itens, né, que estão publicados, que é a análise da prestação de contas referentes ao mês de fevereiro e aprovação. No item dois verificação e esclarecimentos da folha de pagamento dos profissionais de educação e aprovação. Item três emissão do parecer de prestação de contas de dois mil e vinte e um, Programa

Nacional de Auxílio ao Transporte Escolar e item quatro esclarecimentos solicitados pelos conselheiros.

Bom, em virtude da crescente ocorrência de casos confirmados da Covid dezenove, nós permanecemos com as reuniões em formato remoto, em sala virtual.

Nós vamos iniciar com o primeiro item, convidando o João Manoel para apresentar as contas referentes ao mês de fevereiro de dois mil e vinte e dois” (Presidente do CACS, em reunião do dia 22/03/2022).

“Boa tarde a todos. Compartilhando mais uma vez a tela das contas do mês de fevereiro. Como vocês podem conferir, foi creditado na conta do Fundeb o valor de setenta milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, duzentos e oitenta e um reais e trinta e dois centavos e um rendimento de aplicação financeira de oitocentos e vinte e quatro mil, cento e setenta e nove reais e noventa e oito centavos. As despesas com folha de pagamento totalizaram trinta milhões e quinhentos mil reais e as demais despesas chegaram a noventa e nove milhões, oitocentos e dezessete mil, novecentos e cinquenta e quatro reais e sete centavos, dos quais foram liquidados pouco mais de quarenta e dois mil e pagos trinta e nove milhões, setecentos e trinta e nove mil, vinte e cinco reais e oitenta e nove centavos. Destaco que até agora o município teve uma contribuição maior do que o retorno dos recursos do Fundeb” (Conselheiro A, em reunião do dia 22/03/2022).

“Bom, essa questão da contribuição não é novidade, né. Municípios geralmente contribuem mais do que arrecadam de volta mesmo. Sempre foi assim, pelo menos aqui sempre. Vamos então para a votação do primeiro item. Alguém se manifesta contrário à aprovação? Não? Então item um aprovado. Vamos passar para o segundo tópico: verificação, esclarecimento e aprovação da folha de pagamento dos profissionais da educação. Lembrando que vocês já receberam toda a documentação por e-mail, se alguém tiver alguma dúvida, o João pode esclarecer” (Presidente do CACS, em reunião do dia 22/03/2022)..

“Conforme solicitado na reunião anterior pelo conselheiro Diego, eu vou ler pra vocês o artigo vinte e seis da Lei do Fundeb, alterado pela Lei catorze mil, duzentos e setenta e seis, de vinte e sete de dezembro de dois mil e vinte um, que define os profissionais da educação básica que compõem a aplicação

mínima obrigatória de setenta por cento da receita anual do fundo: profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica. Infelizmente o valor repassado, dos recursos do Fundeb, não poderá contemplar todos os servidores, pois não é suficiente, então são indicadas outras fontes de recurso” (Conselheiro C, em reunião do dia 22/03/2022).

“Alguém tem algum questionamento” (Presidente do CACS, em reunião do dia 22/03/2022)?

“Eu acho que a gente ainda precisa dar uma atenção melhor pra essa questão no sentido de discutir quais seriam os critérios para deixar tais profissionais na folha do fundeb e outros não. Porque esse artigo deixou tudo muito vago. A gente precisa entender melhor isso” (Conselheiro A, em reunião do dia 22/03/2022).

“Sim, eu concordo. Acredito que nós precisamos de mais esclarecimentos para não fazer nada de errado nessa composição da folha. Vamos nos informar melhor sobre os critérios.....Podemos aprovar o item dois? Alguém questiona alguma coisa ou discorda? Item dois aprovado. Vamos enfim, para o terceiro item que é a emissão do parecer de prestação de contas de dois mil e vinte e um do PNATE, Programa Nacional de Auxílio ao Transporte Escolar. Passo novamente a palavra para o João explicar melhor essa prestação de contas” (Presidente do CACS, em reunião do dia 22/03/2022).

“Antes de mais nada, quero dizer que é um dos deveres deste conselho aprovar o parecer e que este transporte é destinado a atender à demanda de alunos da área rural, que vem tendo uma queda significativa no atendimento, e que em dois mil e vinte e um não teve despesas com este recurso, sendo o saldo reprogramado para o ano de dois mil e vinte e dois. Por conta da Covid dezenove, com a paralização das aulas e com as aulas remotas, o saldo foi reprogramado. Alguém tem alguma dúvida? Após aprovado, o parecer será oficializado no Sistema Sigecon, do FNDE, pela presidente deste conselho. Sobre a demanda levantada pelo Diego, sobre a empresa Especialy, a prefeitura informou que está em fase de rescisão contratual. A segunda

colocada será acionada” (Conselheiro C, em reunião do dia 22/03/2022).

Por sua vez, a última reunião do CACS de Campinas, não menos rápida e objetiva do que as demais, tem início aguardando quórum, com 16 atos de fala sem deliberação alguma. De maneira descontraída, esses atos contemplaram o humor e passaram para um nível maior de discussão quando a conselheira E, substituindo o conselheiro A, apresenta o balanço financeiro do mês de abril em um ato de fala. Em seguida, a presidente já coloca os empenhos em votação e também a folha de pagamento previamente disponibilizada em um sistema interno da prefeitura e encerra a reunião.

“Pode começar? Vocês estão me ouvindo? Aqui a gente tem o demonstrativo das receitas vinculadas, onde aparece o total da nossa receita do mês de abril, que é de dois bilhões, cinquenta e dois milhões, seiscentos e trinta e três mil. A gente teve que contribuir com um valor de cento e quarenta e quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e sete mil, quatrocentos e setenta e seis reais e trinta e nove centavos, onde a gente teve retorno pro município de cento e quarenta e nove milhões, setecentos e trinta e quatro mil, trezentos e quarenta e oito reais e dezessete centavos e daí deu uma diferença pra nós de mais de três milhões e o que a gente tem que aplicar é quinhentos e treze milhões, cento e cinquenta e oito mil, quatrocentos e vinte e três reais e vinte e quatro centavos. Aqui aparece o que a gente recebeu em janeiro, fevereiro, março e abril. Em abril a gente teve uma receita de trinta e três milhões, cento e sessenta e quatro mil, duzentos e noventa e seis reais e dezesseis centavos. A gente tem retorno até abril de cento e quarenta e sete milhões, setecentos e trinta e quatro mil, trezentos e quarenta e oito reais. E como vocês podem analisar, estão aí as despesas empenhadas, liquidadas e pagas com o serviço de limpeza das unidades, serviço de cuidadores, manutenção predial, dos alarmes, das áreas verdes, de gradil, elevadores, dos extintores, instalações de gás, serralheria e transporte” (Conselheiro E, em reunião do dia 19/04/2022).

Na verdade, apenas um ato de fala apresenta um nível de argumentação elevado e com dados técnicos consistentes, mas não tem continuidade, nem reflexividade. Ao colocar as pautas em votação e dar por encerrada a reunião, cumpre-se a obrigação técnica e pontual deste colegiado, praticamente sem discussão.



A única expressão de emoção neste Conselho, o humor, foi encontrado em sete atos de fala, um deles em momento de baixa deliberação e os demais em atos de fala sem discussão alguma.

O acompanhamento das reuniões do CACS da cidade de Campinas e a leitura dos momentos transformativos de deliberação nos permitem ser objetivos também nas principais impressões: que a dinâmica das reuniões online pode desencorajar a discussão por conta de problemas técnicos, por timidez ou pelo próprio ambiente frio e impessoal mediado pela tecnologia, e que a figura do líder aqui e a cultura da participação local também colaboraram para desencorajar o debate e o seu possível aprofundamento. Que, enfim, as obrigações técnicas do Conselho para com a possível continuidade dos repasses já seriam suficientes para os seus membros e para a comunidade local.

Apenas a participação de dois membros deu um pouco mais de densidade para as breves discussões: as apresentações técnicas dos balanços financeiros do fundeb com algumas observações pertinentes de um conselheiro, que é coordenador financeiro da Secretaria de Educação de Campinas, e de um outro membro, que é diretor de escola, e questionou sobre problemas acerca do contrato de uma empresa que presta serviços de limpeza nas escolas. Tais participações nos permitem apontar que há membros interessados em participar e fomentar o debate, mas que chegam a ser irrelevantes para as políticas públicas e valorização do magistério público no contexto de um município de grande porte como é o de Campinas.

#### **5.4 As percepções sobre os atravessamentos das emoções das reuniões do CACS de Cabrália Paulista**

As reuniões de Cabrália Paulista, assim como as demais, foram realizadas ao longo de 2022 e de maneira presencial, já que a pesquisadora reside no município e trabalha no mesmo local dos entrevistados.

Como a presidente estava muito atarefada e com problemas de saúde, optamos por entrevistar a vice-presidente do CACS, professora, formada em pedagogia e especializada em Educação Especial e Análise do Comportamento. Ela está em seu terceiro mandato representando os professores da educação básica pública e também participa do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Convidada para participar deste conselho, ela considera a sua participação ativa e assídua, e quanto aos demais conselheiros, afirma que seriam participativos somente

quando os assuntos abordados são de interesse próprio. Ao contrário, para agendar as reuniões, a dificuldade seria grande. Porém, quando estão presentes nas reuniões seriam ativos, críticos e colocam seus pontos de vista.

A conselheira conta que se prepara para as reuniões através de informações que colhe nos setores competentes, denúncias, internet, leis e documentos pertinentes à pauta do dia. Ela acredita que em relação aos demais, nem sempre se interagem e muitas vezes estariam ali apenas para assinar documentos e cumprir as obrigações burocráticas:

“Eu acho que nem sempre porque já aconteceu de as pessoas não irem na reunião e ligarem perguntando se está tudo certo e que se posicionarem assim “ah, precisar de assinar alguma coisa, assino se você assinar”. Então tem pessoas que eu acho que estão como conselheiras só pra fazer número, tem pessoas que não têm interesse. Já conversamos sobre esse assunto, de desligar e colocar pessoas que realmente têm interesse em fazer um trabalho sério, porque é um trabalho sério e muito bacana. É aberto, todos têm o direito de participar e tem que levar com seriedade” (Vice-presidente do Conselho do CACS).

A conselheira relata que os membros recorrem sim às suas biografias pessoais, experiências e relatos de vida para exemplificar situações e sustentar opiniões, destacando ainda a influência de líderes em alguns momentos.

“A questão da classificação, por exemplo, eles relatam os cursos que fizeram, o tempo de trabalho. Às vezes, a maneira como eles colocam... “ah, porque eu fiz dessa forma e da outra forma é errado”...então a gente percebe que tem sim e nem sempre chegam num consenso. E tem conselheiro que traz as questões para si e também induz o outro. Por exemplo, a questão do piso salarial, porque você percebe que a fala é a mesma. Então você percebe que houve uma fala antes pra que boa parte falasse a mesma língua. Eu sinto que tem alguns líderes e que os demais têm determinada opinião e de repente mudam, de acordo com o que esses líderes estão colocando” (Vice-presidente do Conselho do CACS).

Questionada se em momentos mais acalorados, de discussão mais intensa, ela percebe a influência das emoções, dos afetos e das experiências vividas, a conselheira relata que sim e em muitos momentos, quase sempre na verdade, e que quando os assuntos são de interesse para ambos, é perceptível, através da expressão facial e da fala uma

aprovação ou reprovação na deliberação, até mesmo através do sarcasmo. Para esta conselheira, piso salarial, pontuação para classificação, questões de folha de pagamento e plano de carreira, por exemplo, são assuntos considerados de interesse próprio.

“Nesses assuntos eles agem bem na emoção mesmo e existe em alguns momentos até um esquecimento da empatia. Porque a gente percebe que tem até alteração de humor, alguns já até se atacaram em assuntos polêmicos. Mas geralmente quando não há assuntos mais específicos e só há a rotina burocrática de análise de folha e orçamento, é mais tranquilo, é bem democrático, todo mundo participa. Se tem algum problema e a gente vê necessidade, faz as solicitações por ofício, enfim, a dinâmica, resumidamente, é essa” (Vice-presidente do Conselho do CACS).

Sobre o silenciamento, a mudez ou a baixa participação, a conselheira acredita que algumas pessoas não se posicionam porque não querem dar a sua opinião, preferem ficar isentas “em cima do muro”, a fim de não se comprometerem e conseqüentemente não se indispor com um ou com outro, já que a cidade é pequena e todos se conhecem, são amigos, parentes, próximos.

Por exemplo: o salário família. Nós verificamos que estava sendo pago pra pessoas que já não tinham mais filho na idade ou que os filhos não estariam mais estudando....eu percebo que alguns membros não quiseram se comprometer, quiseram ficar isentos porque tem amizade com fulano, com beltrano. Eu atribuo o silenciamento também à falta de conhecimento, porque tem gente que não quer falar porque não sabe nem o que está acontecendo realmente. Porque em muitas vezes, tem gente que está presente, mas não está antenado às discussões” (Vice-presidente do Conselho do CACS).

Esta conselheira acredita que esses atravessamentos das emoções e das biografias são bons para a deliberação, para as discussões em geral porque as coisas só funcionariam assim.

“Então assim, tudo o que envolve pessoas está atrelado às emoções. Acredito que não dá pra separar e eu acho que isso que impulsiona as discussões” (Vice-presidente do Conselho do CACS).

A segunda conselheira entrevistada também é formada em pedagogia, é professora e também representa o segmento dos professores da educação básica pública.

Também está no seu segundo mandato e nunca participou de mais nenhum conselho. Ela afirma que tomou conhecimento do conselho quando lhe convidaram para participar e para as reuniões toma ciência da pauta, que é enviada antes, por e-mail e a partir daí vai buscar mais informações

“Eu acho que para participar do conselho eu penso que primeiro a gente precisa saber do que aquele conselho vai tratar, qual é a nossa obrigação ali e o que a gente tem que fazer. Então quando mudou o Fundeb para o novo Fundeb, eu li a cartilha toda primeiro pra na hora que for deliberar algum assunto, do que se trata e saber até onde a gente também pode ir. Quando é algum assunto que eu não sei, eu vou atrás pra entender um pouco mais antes de dar a minha opinião ali. A opinião da gente tem que ser pautada em coisas reais, que existem, em coisas legais, não no achismo. Então se eu não sei alguma coisa que estão falando ali, eu fico quieta ou então eu pergunto pra saber o que é pra eu poder dar a minha opinião ali” (Conselheira do CACS de Cabrália Paulista).

Sobre os demais membros, ela percebe que nem todo mundo é assim, assíduo e proativo.

“As pessoas participam das reuniões quando é interesse delas, quando vai tratar de algum interesse, muitas vezes particular, aí enche a reunião. Aí quando não tem nenhum interesse ali a pauta, aí são poucas pessoas que acabam vindo na reunião, professores principalmente. Os outros nem se fala, pior ainda, porque as pessoas que não ligadas diretamente à educação, eles não vêm mesmo, só sob muita pressão” (Conselheira do CACS de Cabrália Paulista).

Os participantes compareceriam por causa de seus interesses.

“Tem a parte do interesse, que é o que realmente move as pessoas ali na reunião. Aí a pessoa vem na reunião, geralmente quando é alguma coisa, por exemplo, do piso mesmo, que é o que vem fazendo as pessoas virem na reunião atualmente, saber sobre o piso, se vai cumprir, se não vai, aí elas vêm baseada nas leis, achando que esse conselho vai resolver o problema, né. Aí, assim, a partir do momento que viram que o conselho não ia resolver o problema, aí pararam também de vir nas reuniões. Algumas vezes elas veem pautada nas leis, os integrantes que são participativos e tem vezes que é no achismo e depois que vai procurar saber se era

aquilo mesmo ou se não era e aí depois tem outra discussão sobre aquilo. Mas eu percebo que o que move são os interesses pessoais, particulares na verdade. Na maior parte, é isso” (Conselheira do CACS de Cabrália Paulista).

Os participantes, segundo a entrevistada, recorreriam sim às suas experiências particulares, biografias pessoais. Inclusive ela mesma se coloca como exemplo nesta situação.

“Eu mesma, eu sou professora aqui em Cabrália e em Duartina também. Então assim, quando começou a falar do piso, quando “Duartina arrumou o salário de lá, porque Duartina hoje cumpre o piso lá. Quando começou, não sou eu, outros integrantes têm a mesma visão, na hora que vai argumentar, tem essa comparação, tem essa coisa da vida da pessoa, da vivência dela. Então a pessoa fala da experiência dela, né, senão ela iria ter que pesquisar, por exemplo, pesquisar nos outros municípios como é que tá, como não tá. E não é só isso, por exemplo, as vezes tem professor que é parente de funcionário que trabalha na cozinha e vai falar como está o trabalho nesse setor, então isso é experiência e o que a pessoa tem de experiência em casa. Saiu uma vez um assunto sobre a creche, que estava tendo uma infestação de escorpiões. Então se falou o que estava acontecendo nas casas, na cidade...então fatos pessoais são acionados sim e isso serve para reforçar a necessidade de determinada coisa ser cumprida ou discutida naquele momento” (Conselheira do CACS de Cabrália Paulista).

Para essa conselheira, as emoções estão presentes nas deliberações deste conselho. Ela exemplifica com uma situação, na qual ela mesma se compadece com a situação.

“Principalmente quando o assunto é salário, por exemplo. Às vezes a gente sabe que a pessoa precisa daquela carga suplementar ou quando é funcionário, daquela hora extra, e muitas vezes não pôde ser pago. Então assim, a gente se compadece da situação, porque a pessoa trabalhou, ela precisa daquele dinheiro e muitas vezes, a gente enquanto conselho não pode permitir algumas coisas que é nossa obrigação apontar. E não é só na expressão, pois a gente fica mesmo com compaixão da pessoa que está perdendo alguma coisa, mas pra fazer o que é certo a gente acaba passando por cima” (Conselheira do CACS de Cabrália Paulista).

Ela ilustra esses momentos mais “apaixonados”, com a reunião do dia de discussão dos critérios para a classificação de atribuição de aulas.

“Por estarem ali no conselho, que é um local que as pessoas não podem se descontrolar, então você percebia determinada expressão das emoções pelo tom da voz ou por alguma palavra, de um julgando o outro, não assim com informações, com argumentos, mas pelo sarcasmo mesmo, de um tirando o outro. Então, assim, nesse ambiente controlado as pessoas usam do sarcasmo, da ironia, foi o que eu mais percebi” (Conselheira do CACS de Cabrália Paulista).

Essa segunda entrevistada se baseia no que acontece com ela para afirmar que há dois motivos principais para o silenciamento ou mudez, que as pessoas só se manifestam quando têm certeza daquilo que estão falando, quando têm argumentos fortes, com embasamento consistente, não em achismos. E se calam quando a maioria concorda com alguma coisa e não perderia tempo para dar a opinião contrária, sabendo que a maioria já se decidiu.

“E geralmente o conselho é composto por pessoas que não são muito abertas à escutar o próximo. Eles escutam se eles concordam, se não concordam, não escutam, fecham o ouvido e é aquilo que eles pensam e pronto. E tem a parte que eu falei sobre eu não ter certeza. E tem também os que não são professores, esses conselheiros pouco falam e eu penso que é por não se sentirem seguros sobre o assunto, falta de conhecimento e eu concordo porque como que eu vou falar aquilo que eu não sei, vou dar ali até um voto de uma coisa que eu não sei se vai ser bom, se não vai. Medo de passar vergonha. Muita gente falando, eles acabam indo pelo que a maioria decidiu, mas nem sabe o que é na verdade. E tem gente que também não quer tomar um lado, porque como é uma cidade pequena, tudo o que é discutido no conselho acaba vazando, não tem jeito. Algumas coisas podem vazar e chegar no prefeito, por exemplo, ou em outra pessoa que eles não querem que chegue. Aí silenciam também” (Conselheira do CACS de Cabrália Paulista).

Para esta conselheira, os momentos de discussão influenciados pelas emoções ou pelas histórias de vida de seus membros acontecem e até mobilizam as discussões porque ela acredita que o que move as pessoas são os sentimentos, os afetos e suas trajetórias. Ela também conta que existem três tipos de conselheiros: os que lideram mais, os que nunca se manifestam e os que vão apenas para cumprir as obrigações burocráticas.

“Sim, com certeza, sem dúvida. Eu acho até que mobilizam. Porque quando não tem a emoção, as pessoas vão deliberar, mas não é uma coisa tão importante se não faz parte de alguma emoção ou afeto delas. O que move as pessoas é a emoção, então se ela acha que aquilo vai fazer bem pra ela, ou se ela acha que o que vai ser discutido não vai fazer bem, então ela vai mover mundos e fundos para prevalecer o que ela quer. Então ela vai atrás de recurso, vai estudar. Se não move e não é interessante pra ela, ela até vai, mas vai lá, assina, nem questiona nada, enfim” (Conselheira do CACS de Cabrália Paulista).

A terceira entrevistada do CACS de Cabrália Paulista é membro também de outros dois conselhos da educação no município, do CAE e do CME, do qual é presidente. Inclusive ela liderou a última reunião do CACS, que discutiu os critérios de pontuação e o novo piso salarial dos professores e realizada em parceria com o CME. Atualmente ela já está na terceira formação deste conselho. É professora, formada em pedagogia e licenciada em química, representa o segmento de mão de aluno e acredita que o objetivo do conselho deve mobilizar a participação dos conselheiros, porque é o que a mobiliza e é através desses objetivos que ela corre atrás da informação para elaborar seus argumentos.

“Então, eu parto sempre da premissa do objetivo do conselho. Então a gente pensa que os conselhos participativos, deliberativos, são possibilidades de fazer política não eleitoral. É uma maneira do cidadão intervir, no nosso caso, na política local, eu, nem sendo eleita e nem indo votar em alguém. Eu acredito mesmo que o papel do conselho é esse. Então a partir disso, então cada conselho, neste caso o CACS, é entender qual a função do conselho e eu acredito que para uma função mais geral e objetiva seria o interesse do aluno. Então pra qualquer decisão que é colocada, eu sempre vou pensar em qual seria a melhor opção para o aluno ser beneficiado e ter os seus direitos atendidos ou direitos ampliados. Normalmente eu pesquiso os assuntos discutidos, se é uma questão política pública, de verba, uma questão matemática....eu gosto de procurar normalmente o órgão majoritário responsável por aquilo. Então como a gente está na esfera pública, “ah, a gente vai falar sobre o setenta, trinta, então seu tenho alguma dúvida eu gosto de ir na lei que rege aquela informação. Então assim, eu gosto de me pautar muito no que tem, mesmo que eu vá encontrar algumas críticas sobre aquilo, pelo menos uma esfera institucional, então eu gosto da institucionalidade. Então se é uma lei, alguma coisa de direito, eu

vou para essa questão mais concreta, mais física, né. Não de opinião, eu prefiro verificar uma lei, se tem uma deliberação, ou encontro alguma pessoa que seja referência na área pra mim, vejo se algum conselho já deliberou sobre isso” (Conselheira do CACS de Cabrália Paulista).

Ou seja, ela se considera uma conselheira atuante e participativa e busca conteúdo racional para compor as suas justificações, mas acredita que muitas vezes, ela, bem como os demais membros, acaba sim trazendo os seus interesses, suas motivações pessoais e seus afetos para as reuniões.

“Hoje em dia é muito difícil a pessoa conseguir um tempo para se dedicar como deveria, inclusive eu, muitas vezes, não é que eu fico estudando muito, é meio que, muitas vezes, na correria, e eu tenho hábito de procurar, mas eu acredito que no global e eu até me incluo aí, acaba a pauta chegando ali na hora e a gente não tem tempo, se não for uma coisa mais prévia, né, as vezes até quando é bem antes, mas a maioria não tem condição material de tempo, disponibilidade e acaba tendo decisão muitas vezes, levada pelo interesse. Eu procuro ser isenta, mas não tem como dizer que não perpassa a visão de mundo que eu tenho, a minha ideologia, isso acaba impactando, a gente não tem só a questão racional. O conselho do CACS eu acho que é o conselho mais participativo que a gente tem. E eu acredito que seja pela dinâmica dele” (Conselheira do CACS de Cabrália Paulista).

Esta conselheira conta que é perceptível esse atravessamento das emoções nas reuniões. Ela cita como exemplo a compaixão entre os colegas de trabalho sobre alguma situação, a indignação com o poder executivo pelo não cumprimento do piso ainda, e questões pessoais acerca da discussão sobre a pontuação de classificação, onde cada um vai opinar de acordo com a sua situação, que pode ser de professor que tem muitos anos de atuação no magistério ou que está em constante formação e atualização. Ela faz um relato grande, sobre uma situação que aconteceu no conselho do CAE, para ilustrar que as emoções estão presentes mesmo nesses ambientes controlados.

“A gente sabe que na profissão, eu acredito que a gente tenha que estudar, continuar se informando, até mesmo devido à nossa concepção material, de não ter nenhum tipo de valorização financeira, a questão da pontuação seria, pelo menos um incentivo. Então nesse ponto teve de tudo, teve indignação, teve raiva, teve deboche, teve todos os sentimentos (rs).

Eu acho que é praticamente impossível a gente separar a nossa emoção, as nossas vivências, a nossa maneira de viver o mundo



da nossa atuação nos conselhos. E eu acho que isso traz ganhos e prejuízos também. Eu me lembro de uma situação que aconteceu num outro conselho que eu participo, o CAE, que aconteceu aqui, em que, depois de um tempo que se observou que a alimentação era direcionada para funcionários, professores e observar que a verba, devido ao fato de não ter tido aumento, a verba estava sendo insuficiente e houve então essa proibição dos funcionários se servirem e isso gerou uma, gerou um problema grande, de uma conselheira que se alimentava ali na escola, ela ficou muito brava, não na reunião, mas nos corredores, a gente percebia que ela estava muito ofendida com isso e eu lembro que ela começou a usar da função dela, de conselheira para tentar atacar essa situação. Então eu lembro que ela começou a apontar a sobra de comida, uma coisa que nunca apontaram, e a aí a gente levou para reunião que o problema da sobra de comida não é que todos têm que voltar a comer, e sim que está tendo um problema no planejamento. E ela falou que ia denunciar, que aquilo estava errado e você percebe que houve a transferência do sentimento dela, da vivência dela para a reunião e ela queria que voltasse a alimentação por ter tirado ali um privilégio de muitos anos. Então a sua vivência, os seus sentimentos, interesses, eles acabaram passando por isso. Com relação à demais sentimentos, compaixão, tristeza, a gente sabe que toda vez que é colocada uma situação de vulnerabilidade das crianças comove muito. Eu mesma, como conselheira, a gente acaba sempre colocando os nossos alunos, minha filha, no caso, me vem à mente, então é lógico claro que quando vem alguma coisa assim, o sentimento toca e acaba impactando bastante nessa deliberação.

No meu caso, eu sempre percebo que os sentimentos atravessam e eu sempre tento estar alerta se esses sentimentos, essa maneira de percepção de mundo está alinhada com os valores que eu acho importante na hora de tomar uma decisão, né. Os direitos das crianças estão sendo respeitados, muito além daquilo que seria melhor pra mim como pessoa, como indivíduo, pois sou diretamente ligada a situação, né. Então eu penso que a gente sempre vai carregar nossa visão de mundo, mas a gente tem que ter como princípio a ética pra ver se a minha visão individual não está sobrepondo a minha visão coletiva” (Conselheira do CACS de Cabrália Paulista).

Ela finaliza sua entrevista, apontando que alguns membros se posicionam muito, colocam suas percepções, sua visão de mundo, defendem suas opiniões e isso pode deixar as pessoas mais tímidas e retraídas, mais inseguras para deliberar. Elas podem considerar

que não têm conteúdo para contribuir, que podem errar e acabam, durante as discussões, se colocando numa posição de concordar ou discordar apenas”.

Está claro, enfim, que segundo alguns membros desses colegiados, o processo deliberativo é atravessado pelos sentimentos, pelos afetos, pelas emoções, pelas histórias de vida desses indivíduos, que seria quase que impossível separar a razão e a emoção na sustentação dos argumentos, porque de fato, como afirmou Nussbaum (2013), se as emoções constituem o humano, constituem todos os espaços e se não estão somente na vida privada e na esfera doméstica, no âmbito feminino, como regem as teorias tradicionais, as emoções, enfim, estariam presentes também na vida política, na vida pública. Indignação, compaixão, sarcasmo e as narrativas e interesses pessoais seriam os atravessamentos mais comuns. E quanto ao silenciamento, o medo ou receio de se comprometer com alguma fala ou errar durante a argumentação também indicam a presença das emoções até mesmo na mudez.

Importante pontuar que as entrevistadas deixaram evidente que além das emoções e das biografias pessoais, os interesses pessoais, que entrariam nesse âmbito das biografias, das experiências vividas, mobilizam intensamente a participação e a deliberação nesses espaços. Ou seja, quando as temáticas impactam as vidas dessas pessoas, a participação e a deliberação se tonam mais substanciais.

### **5.5 As percepções sobre os atravessamentos das emoções das reuniões do CACS de Marília**

As entrevistas com os conselheiros da cidade de Marília, diferente do acompanhamento das reuniões, foram realizadas no formato online, pela plataforma *zoom*, ao longo de 2022.

A primeira entrevista foi com a presidente do Conselho, que é pedagoga e diretora de escola, e participou do Conselho do Fundeb ainda enquanto Fundef, na composição anterior do Fundeb e na última gestão Conselho do Novo Fundeb também, sempre representando o segmento dos diretores de escola. Ela conta que sempre tomou conhecimento das eleições do conselho e então teve o interesse e que desde que entrou no conselho, a participação dos membros tem melhorado gradativamente. Que no início seria uma participação mais passiva, mas que agora as coisas estariam se engrenando, através de planejamento e busca de informação, formação, e que os membros estariam aos poucos, participando de maneira mais ativa e interessada.

A presidente do CACS de Marília considera a sua participação bem intensa e ativa, até mesmo pelo posto que ocupa no colegiado. E sobre a participação dos demais, afirma que tem muitas ausências, mas que os presentes acabam contribuindo bastante.

“Olha, eu acho assim, o grupo que a gente tem lá, embora seja um grupo pequeno que participa, porque assim, tem muitas pessoas que entraram, mas estão sempre justificando, não podendo participar das reuniões, mas o grupo que participa sempre, que está sempre presente nas reuniões, eu acho que eles têm contribuído bastante. Eu acho que ele está pensando sempre os problemas juntos, refletindo e discutindo muitas coisas. Eu acho assim, que a gente, em relação ao mandato anterior, ao conselho anterior, eu penso que, embora as pessoas sejam as mesmas, eu acho que a gente cresceu bastante neste processo. A gente vê que tem contribuição de vários setores, quando a gente vai fazer alguma proposta, sempre tem a opinião, lógico, levando em consideração o setor que a pessoa participa, sua história de vida, ela tá sempre participando e dando a opinião dela. Eu penso que embora seja um grupo pequeno, ele é muito participativo e quando tem alguém de fora, o pessoal está sempre fazendo pergunta, pedindo esclarecimentos, mas o que a gente sente falta mesmo, talvez alguém de conhecimento mais técnico, porque tem muita coisa, principalmente de contabilidade, por exemplo, que a gente tem muita dificuldade. Então a gente fica um ajudando o outro a entender e o que a gente não sabe” (Presidente do CACS de Marília).

A entrevistada diz que se prepara para as reuniões uma semana ou até mesmo quinze dias antes para fazer a publicação da pauta no diário oficial, através de documentos e da sua própria experiência e repertório enquanto diretora de escola. Sobre os demais conselheiros, ela acredita que a dinâmica é a mesma.

“A gente tem conselheiros que são do conselho tutelar, professores, pessoas que trabalham na educação, mas não em sala de aula, mas na parte administrativa, representantes da secretaria que trabalham lá no almoxarifado, a gente tem visões diferentes e essa diversidade, eu acho que tem contribuído. São várias formas de pensar, são vários sentimentos envolvidos. Eu lembro que da primeira vez que eu fui participar, eu lembro que tinha aquele sentimento de querer participar porque a gente tinha aquela preocupação: será que estão investindo os recursos de maneira adequada, principalmente na questão do investimento na

formação e qualificação dos professores, na valorização do magistério, daquela outra vez que eu era professora e participei do Fundef. Eu fui participar agora com uma outra visão, com uma visão mais sistêmica, pensando mais na rede toda, né, eu trabalhei em outras escolas como diretora, então você tem essa visão, né, como é que os recursos estão sendo distribuídos, mas não pensando só no segmento do magistério, pensando também nos investimentos. É esse sentimento um pouco que a gente traz pra participar. Preocupação de fazer o melhor. Eu acho que eu sou um pouco ativista aqui na minha cidade, de querer que a educação fique cada vez melhor, né, eu acho que é nesse sentido a participação” (Presidente do CACS de Marília).

De acordo com a presidente, há assuntos que geram mais polêmica e que fomentam mais discussões, que mobilizam discordâncias, questionamentos, mas que com a busca e o repasse da informação, muitas polêmicas se dissolvem. Um dos exemplos que ela cita é a questão dos possíveis resíduos do Fundeb, assunto que ficou esclarecido para a maioria, mas que para alguns que levam as questões para o lado pessoal, ainda gera dúvida e desconforto. Ela relata uma situação que aconteceu com outra presidente, num outro momento, em que a mesma teria se posicionado para outros membros de uma maneira bem ríspida e irritada porque ela teria se sentido desrespeitada e então acabou saindo do conselho. Uma diretora teria feito um questionamento e a presidente teria respondido de maneira bem grosseira e o grupo todo acabou ficando bem chateado. Para ela, esse episódio teria sido um dos únicos episódios mais evidentes em que as emoções lideraram o comportamento das pessoas, no caso, da presidente na época.

Além disso, a presidente relata que o grupo é bem profissional e solidário. Que em alguns momentos, opiniões bem divergentes aparecem, mas que a argumentação racional é a que mais se destaca. E sobre o silêncio, a conselheira aposta na timidez, inclusive citando nomes de conselheiros que são bem tímidos, e há aqueles que frequentam pouco, acabam ficando bem perdidos nos assuntos e saindo do conselho:

“Agora tem situações que são mais por timidez mesmo. Tô ouvindo, tô prestando atenção, tô entendendo, mas não vou nem me manifestar, só vou me manifestar na hora que eu for solicitado. E tem aquelas pessoas que falam bastante, que nem eu, porque eu falo demais. Eu falo o tempo todo, mas acho que faz parte da minha função também. Eu já falei que da próxima vez eu quero

ficar um pouco mais na parte de acompanhamento, não na presidência, eu quero construir de uma outra forma”. (Presidente do CACS de Marília).

Perguntada sobre a composição e dinâmica do grupo, a presidente afirma que as pessoas que representam segmentos da comunidade escolar externa acabam ficando mais distantes das discussões por falta de familiaridade com os assuntos e que acabam se desinteressando, mas ela acredita que essa dinâmica não vai mudar e que é preciso então, fomentar a participação. Ela relata que com a produção conjunta do plano de trabalho, os membros começaram a se interessar e opinar mais e participar mais na organização e atuação do grupo.

“Eu penso que teria que fazer uma campanha pra conscientizar mesmo sobre a importância do CACS Fundeb. E a partir do momento que tiver pessoas realmente interessadas em participar, não porque não tinha outra pessoa, pessoas que estão ali por interesse, por entender a importância do conselho, a gente consegue construir algo mais atrativo. Eu penso assim, nesse momento, o que a gente conseguiu mudar um pouco a dinâmica das reuniões, ajudou um pouco, estamos com um grupo que tem participado mais, embora pequeno. Talvez uma campanha fora da bolha do conselho. Talvez nesse período de eleição agora, explicar bem no que que o conselho contribui, na fiscalização da aplicação das verbas, dos recursos, eu acho que é isso. Nesse momento eu não vejo nada diferente” (Presidente do CACS de Marília).

A presidente acredita que as emoções já apareceram e podem aparecer, mas sempre de maneira minoritária. Por outro lado, ela acredita que os membros trazem consigo suas experiências e suas trajetórias de vida e que esse tipo de afeto sim estaria presente na argumentação dos conselheiros.

A segunda entrevistada também é pedagoga e diretora de escola e representa o segmento do Conselho Municipal de Educação. Ambos contemplam o seu primeiro mandato. Ela conta que procura ser bem ativa e atuante no conselho, questionando tudo o que ela não entende, porque assinar toda a documentação tornou-se algo de muita responsabilidade e onde todos os conselheiros são corresponsáveis. Ela conta que recebe a documentação da reunião seguinte, e se reúne com os seus grupo, de professores, de

diretores e de integrantes do CME para propor demandas e ajudar na discussão dos assuntos da pauta.

Sobre os demais membros, a conselheira conta que em todo o início dos trabalhos pelo novo grupo todos os conselheiros parecem muito empolgados, mas que infelizmente, com o passar dos meses, as ausências ficam mais constantes e os membros acabam se distanciando e se desvinculando da responsabilidade dessas reuniões.

A conselheira também observa que como a verba do CACS é exclusiva da educação, muitos assuntos acabam ficando distantes das demais representações. Portanto, é preciso explicar mais detalhadamente os assuntos e deixar as reuniões mais atrativas.

“Então quando a gente coloca alguma situação, é preciso explicar para os outros membros qual que é o trâmite, qual que é a situação geral, qual que é o conhecimento que a gente tem de rede, para que eles possam entender o levantamento daquelas questões ali naquele momento” (Conselheira do CACS de Marília).

De acordo com essa conselheira, é preciso investir em qualificação técnica dos membros, porque só assim, com informação, eles conseguirão participar de maneira mais efetiva das discussões e se sentirão mais seguros para analisar e assinar toda a documentação. A conselheira aproveita o gancho e faz uma outra reclamação, que é sobre o conselho apenas deliberar sobre o que já foi feito, já foi gasto, já foi pago. Ela acredita que o conselho precisa ser também consultivo diante das possibilidades de investimentos na educação e que a Secretaria de Educação precisa ser mais democrática em sua gestão.

“Então, se tem dúvida a respeito do transporte escolar, fazemos um ofício para que a secretaria esclareça de que forma que o dinheiro é gasto com o transporte escolar. Se tem uma dúvida a respeito da divisão dos 70% entre professores e funcionários, a gente faz um ofício para que a secretaria esclareça de que forma que essa divisão está acontecendo. Então, o nosso trabalho nesse momento foi de fiscalizar e dar encaminhamento das dúvidas que surgem, mas nós não fizemos nenhum encaminhamento de orientação de gastos, de que forma que esses gastos poderiam acontecer.

Até o próprio CME, ele não sabe a responsabilidade que ele tem. Nós temos assim ainda um tipo de coronelismo mesmo a respeito da Secretaria da Educação, em que ela encaminha documentos para serem avaliados, e o documento é assim, é só para assinar o parecer. Os documentos já estão prontos, sem a participação dos

membros do CACS e também no caso do Conselho Municipal, apenas para serem assinados. E não há nenhum tipo de acompanhamento” (Conselheira do CACS de Marília).

Na mesma linha de raciocínio sobre a função e atuação do conselho, esta conselheira vê o silêncio, a mudez, a partir da timidez, e também porque se manifestar nesses momentos, participar efetivamente e deliberar requer trabalho, requer estudar, se informar, requer se deslocar para as reuniões e requer também que o funcionário seja dispensado, o que muitas vezes desfalca a equipe de trabalho onde o funcionário trabalha.

“Então muitos membros estão lá porque são obrigados, só para compor o quórum necessário. E ali no CACS o silêncio observado foi pela timidez ou pela própria falta de conhecimento, só escutar para entender melhor e se pronunciar depois. O que eu observo é isso” (Conselheira do CACS de Marília).

Finalmente, sobre a influência das emoções e dos afetos, a conselheira argumenta que o que ela percebe, de fato, são os interesses pessoais e as biografias pessoais atravessando os diálogos, e que infelizmente a maioria dos conselheiros participa ativamente quando o assunto lhe afeta particularmente.

“...porque não fizeram da forma que era preciso o pagamento dos professores, até mesmo os 30% que sobram, olha, vamos reformar a escola, vamos construir outra, vamos comprar material didático, vamos comprar material pedagógico. Então a gente tem que aprimorar o olhar também, não é só perceber que se sobrou dinheiro, porque talvez o município não executou direito o recurso que veio. Então, eu percebo que principalmente do lado dos professores, eles desistiram do acompanhamento do CACS FUNDEB quando perceberam que não conseguiriam mudar o valor do rateio” O que eu observo é isso” (Conselheira do CACS de Marília).

A conselheira evidencia que mesmo com toda a explanação necessária, quando alguns membros percebem que o que eles querem não vai acontecer, eles se afastam. Ou seja, os interesses pessoais se sobressaem aos interesses coletivos. Ela afirma que isso é potencializado pela atuação extremamente técnica e burocrática do conselho. E analisa, por fim, que, na opinião dela, os atravessamentos das emoções poderiam fomentar mais a atuação porque o sentimento do incômodo, da necessidade de mudança pode realmente

mobilizar. Em Marília ela diz perceber essa vontade de mudar mais na atuação do Conselho de Alimentação Escolar. No CACS e no CME não.

A terceira entrevistada do CACS de Marília está no conselho há dois anos, mas já o conhece há 20 e já participou dele em outro momento, quando teria sido convocada para participar quando era diretora de escola. Ela é pedagoga, especialista em Educação Especial e atualmente trabalha como assistente técnica da Secretaria de Educação e representa este segmento no conselho.

Essa conselheira classifica a sua participação e a dos demais membros como mediana:

“Ah eu considero mediana. Eu acho que a gente vai nas reuniões. A gente discute, só que eu acho que não tem atividade em loco, por exemplo. As visitas que foram programadas não foram realizadas nenhuma. Então eu acho que é participação mediana. Mas tirando a questão das visitas, o restante dentro ali do processo deliberativo de discussão, as pessoas discutem, são participativas opinam. São participativas” (Conselheira do CACS de Marília).

Sobre como se preparam para as reuniões, ela conta:

“Então, assim, quando a gente sabe quando eles informam que vai ser um alguma coisa específica, que não vai ser é só ver a questão da dos pagamentos e assinaturas, eles mandam pra gente algum, algum texto, algum link que a gente possa entrar. Às vezes eu consigo entrar e estudar. Às vezes não, dependendo do tempo mesmo. Porque, por exemplo, semana passada teve reunião eu não consegui ir porque o meu trabalho estava muito sobrecarregado aqui no almoxarifado. Então depende muito do tempo. Eu não vou, não vou falar aqui o que eu acredito que as pessoas estudem ou mesmo é se preparem muito bem para ir. Eu acho que não. Eu acho que só quando algum tema bem específico” (Conselheira do CACS de Marília).

A conselheira acredita que as atividades do conselho são sim afetadas pelas emoções, os afetos e as biografias pessoais.

“Ah, com certeza. Com certeza, porque assim, ó, pensa bem, eu já vivi 34 anos na educação. Então já passei por diversas situações, por exemplo, quando fala que vai, é um exemplo, que vai colocar o salário do professor cinco vezes maior ou que vai



ter número de alunos ideal na sala de aula. A gente sabe que isso é uma coisa meio utópica. Você entendeu? A gente pode até discutir, até tentar fazer com que isso vire realidade através do Conselho, através de normas, mas a gente sabe que isso não acontece. Então assim, claro que a nossa história de vida, a história do que a gente conhece da própria prefeitura, do próprio sistema influencia bastante, tanto nas minhas decisões na minha fala, como na de todos que estão lá” (Conselheira do CACS de Marília).

Ela acredita que também não dá para o ser humano se desvincular das questões pessoais. Mas embora elas pesem, a maioria ainda consegue enxergar o bem comum e compreender cada situação, cada particularidade, mas que é preciso maturidade pra isso.

Então conseguem separar: por exemplo eu sou professor, mas aí vai ter um aumento para o cargo de auxiliar de escrita que, por exemplo, aumentou muito mais, e no momento, o professor eu acho que ainda tem uma certa maturidade de entender o porquê nesse momento foi aumentado o cargo do auxiliar de escrita e não foi aumentado o valor do professor, porque tem toda uma história por trás, né (Conselheira do CACS de Marília).

O silêncio, a mudez ou a baixa manifestação durante as reuniões se dariam, na opinião desta conselheira, por conta da falta de conhecimento desses membros, principalmente dos representantes de segmentos de fora das unidades escolares.

“Eu acho que é pela própria questão de falta de conhecimento. O que eu mais percebo, assim, as pessoas que não são da direção da escola que não são professores, às vezes funcionários e pais que compõem o conselho são os que menos se manifestam, talvez por falta de conhecimento mesmo e por falta de experiência dentro do sistema, né. Agora os que mais participam, pelo menos eu acho, são diretores de escola, são os mais ativos durante todos esses quatro anos que eu fiquei” (Conselheira do CACS de Marília).

Analisando a percepção desses conselheiros sobre a performance de seus membros e como os atravessamentos influenciariam ou não na elaboração e manutenção dos argumentos, fica claro que as biografias pessoais seriam acionadas mais do que as emoções nas discussões e sustentação dos argumentos. Essa percepção corrobora com os

dados obtidos na observação das reuniões porque eles nos dizem que as emoções aparecem somente lá no final, quando a reunião se transforma numa conversa mais leve e descontraída, momento da verificação, análise e assinaturas dos documentos. O que se vê na primeira parte é mais uma performance racional mesmo, mais controlada, mais formal.

A percepção desses conselheiros sobre como todos se preparam para as reuniões e que motivações levariam alguns membros a se calarem, é a mesma. A presidente é otimista na questão da participação, mas as outras duas conselheiras já entendem que a participação é insuficiente e precisa ser repensada e fomentada de alguma maneira. E que é preciso capacitar para melhorar a qualidade da deliberação.

### **5.6 As percepções sobre os atravessamentos das emoções das reuniões do CACS de Campinas**

As entrevistas com os conselheiros de Campinas também aconteceram ao longo de 2022, de maneira online, através da plataforma *zoom*, contemplando como primeira entrevistada a presidente do referido conselho.

Pedagoga, diretora de escola e representante do poder público no conselho, a presidente do CACS de Marília atua como presidente há dois anos e antes estava na posição de suplente. É sua primeira vez neste conselho, mas ela relata que já participou de outros, tendo como interesse a própria atuação profissional, pelo diário oficial, acompanhando as publicações, e o interesse na aplicação dos recursos.

“A gente acaba buscando as informações e sempre é citado que passa pelo conselho. E depois, num certo período, eu tive contato com uma outra pessoa que era conselheira, e ainda, nas conversas, trabalhando juntas, eu escutava ela dizendo “ah, hoje esse assunto vai ser discutido no conselho do Fundeb, ah, hoje a gente vai votar esse assunto no Fundeb”. No próprio trabalho, no dia a dia, eu acabei me aproximando mais da atuação, do trabalho deste conselho” (Presidente do CACS de Campinas).

Para a presidente, a participação dela e dos demais membros é efetiva porque trata-se de um conselho robusto, com uma documentação séria e que exige muita responsabilidade, pois sua atuação está vinculada à valorização dos profissionais de educação. Portanto, uma participação quase que obrigatória.

“Difícilmente a gente recebe de última hora a informação que a pessoa não vai entrar. A partir do momento que a gente coloca a publicação, as pessoas já avisam. Então hoje eu percebo que a gente vive um momento, em relação à atuação do CACS Fundeb, de conscientização, que é importante estar lá, que é importante acompanhar a aplicação, a folha de pagamento, as notas. As pessoas fazem a avaliação, a discussão e nada é pautado e aprovado só em protocolo, né, tipo “estamos reunidos aqui para aprovar”. A gente sempre abre as discussões e são discussões muito ricas. Então isso é uma forma das pessoas darem a devida importância à atuação enquanto conselheiro, seja em qual conselho for, que é o controle social, que a gente precisa estar exercitando, vamos dizer assim. Então eu acho importante e essa composição eu acho que é uma composição bem atuante, bem participativa. Pelo menos eu observo isso” (Presidente do CACS de Campinas).

Quando perguntada sobre a dinâmica das reuniões online, a presidente acredita que no formato virtual a discussão fica um pouco mais fria, sem o calor humano do formato presencial.

“Se por um lado existe a facilidade, a gente tem esse recurso, de onde a gente tá a gente consegue entrar, é mais fácil essa participação, é mais garantida essa participação, por outro lado fica uma coisa meio que distante em muitos momentos, a gente percebe isso, embora a nossa dinâmica seja de mandar a documentação toda com antecedência, por e-mail e eles podem já se manifestar por e-mail e fazer os questionamentos, mas eu digo que em algumas situações que a gente precisa tirar uma posição, esclarecer algumas dúvidas, fica meio que distante. Mas isso é uma coisa pessoal minha. Eu aposto muito nas reuniões virtuais porque eu acho que é uma forma da gente otimizar o tempo. Pra mim existe essa diferença” (Presidente do CACS de Campinas).

A presidente conta que para se inteirar dos assuntos e conseguir deliberar nas reuniões, ela procura na legislação, conversa muito com pessoas que já participaram do conselho e outras que ainda participam e tem mais experiência. Procura sempre trocar uma ideia antes quando o assunto é mais urgente ou é mais polêmico, ou se vai causar um stress.

“Sempre eu busco essas informações com conselheiros, ex conselheiros, né, fora do espaço da reunião, mas basicamente também na legislação. A gente entra muito no site, Fundeb, e procura as informações. Eu tenho uma certa facilidade porque eu tenho contato direto com a ex-presidente do CACS-Fundeb. Então muitas dúvidas surgem a ela me explica “ah, a gente fazia assim”. Então é um período de preparação que a gente tem que buscar mesmo, a gente vai atrás nas mídias, mesmo, nas redes sociais. Eu particularmente busco dessa forma. Os demais conselheiros têm demonstrado isso também. Alguns assuntos, inclusive, que estão na prestação de contas, contratação de terceirizados, contratação de empresas, muitas vezes os conselheiros já trazem algumas informações complementares (Presidente do CACS de Campinas).

A conselheira acredita que na própria bagagem de vida e de experiência profissional que cada um traz, e em relação às informações que chegam pro conselho, que sempre tem um histórico pessoal. Para ela, é praticamente impossível tomar as decisões e fazer a análise, separando o que é a experiência pessoal, a experiência profissional e o conselho. Ao tratar de temas polêmicos, isso ficaria mais evidente, como a questão do piso, por exemplo.

“Ah, com esse tema é impossível, né. Nós estamos com essa discussão super aflorada agora, porque houve uma campanha salarial e na campanha salarial foi fechado um bônus educação, mas em momento nenhum foi vinculado ao Fundeb, mesmo porque nós estamos com mais de oitenta por cento dos recursos do Fundeb aplicados. Mas também tem os critérios e o critérios não agradam, porque é isso, né. “Pôxa, eu peguei Covid, eu tive sequelas, fiquei com mais de quinze dias de lts. Quem vai conseguir esse bônus? Com até 15 dias de lts? A questão de critérios é difícil, não vai agradar todo mundo e aí vem a história pessoal, cada um na sua individualidade, enquanto pessoa, não é nem enquanto profissional. Eu, particularmente acho impossível. Não sei se uma pessoa conseguiria ter essa imparcialidade no conselho” (Presidente do CACS de Campinas).

Nas reuniões do CACS de Campinas, segundo a conselheira, em alguns momentos e alguns assuntos existe o silêncio, mas ele meio que fica camuflado. Ela não sabe afirmar com certeza se ele ocorre porque o debate está suficientemente esclarecido, se é uma

timidez ou o medo de algum constrangimento, ou até mesmo porque a tela é fria e tem essa dificuldade.

“Normalmente é perfil. Quem já vem pra participar das reuniões com bagagem, já vem com essa responsabilidade. Nós temos conselheiros que fazem vídeo pra esclarecer os assuntos da pauta e outros mais calados, enfim...” (Presidente do CACS de Campinas).

O segundo entrevistado do CACS de Campinas atua no conselho desde dois mil e dezessete, mas teve um mandato de dois anos que não participou porque não foi possível a recondução pela lei do conselho. Ele sempre participa porque pelo organograma da prefeitura, ele teria mais facilidade e atribuição técnica de fazer a prestação de contas financeira dos recursos do Fundeb. Ele é formado em gestão financeira e neste mandato ele representa o poder executivo. Nunca participou de mais nenhum conselho, porém já foi convidado para esclarecer algumas coisas

Ele conta que tomou conhecimento da existência desse conselho quando foi nomeado coordenador financeiro, pois uma das atribuições da coordenadoria é a prestação de contas ao tribunal e ao governo federal. E por consequência, ele foi apresentado ao conselho do Fundeb. Ele também explicou que historicamente, na prefeitura de Campinas, quem faz parte do poder executivo costuma ser algum representante do setor financeiro da educação. Então assim que ele entrou nesta função, foi automaticamente nomeado conselheiro.

Como as pautas das reuniões do conselho se referem às obrigações legais do conselho, em pareceres, em apreciação e documentos que, na maioria das vezes, é feito pela coordenadoria financeira onde ele trabalha, ele acaba participando desse planejamento.

“A não ser que se tiver algum questionamento pendente de alguma reunião anterior, alguma pergunta ou algum movimento entre profissionais da educação ou Fundeb, entre uma reunião e outra, aí eu vou buscar informações em outras fontes porque além de ser membro do poder executivo, eu dou uma assessoria técnica ao conselho do Fundeb. Então eu vou procurar informações na lei, em alguma mudança que teve...um exemplo disso foi o assunto sobre o possível bônus do Fundeb, que foi assim, uma loucura entre os profissionais da educação porque parecia uma

participação nos lucros, quando na verdade não é” (Conselheiro do CACS de Campinas).

Sobre a participação e preparo dos demais conselheiros, ele afirma que não tem muita experiência em conselhos. Mas ele acredita que o conselho do Fundeb de Campinas é muito pouco atuante, porque são nomeados onze ou doze pares entre titular e suplente, no mínimo vinte e quatro pessoas na reunião e sempre são poucas pessoas que participam efetivamente.

“Você pode ver que tinha quanto? Quatro, cinco, seis pessoas. Então na primeira reunião todo mundo vai. Dali pra frente o pessoal não vai mais. E a gente percebe que a maioria dos membros, não que são contra participar, mas são pessoas que não procuraram fazer parte do conselho. É um negócio assim: “precisamos de algum estudante para fazer parte do conselho. Ah, tem esse fulano. Fulano, você pode ir? Posso”. Mas ele não foi procurar. Então assim, você perguntou como eles buscam informações para as suas justificações? Na verdade, eles trazem para as reuniões, eles aproveitam as reuniões do conselho para tirar dúvidas que eles ouvem no meio do trabalho deles, na ponta, nas escolas. E eu acho que o conselho seria a parte mais próxima que eles tenham da secretaria na administração central, mas sobre a atribuição dos conselheiros do fundeb, eu não vejo muita participação. Na verdade os conselheiros fazem o trabalho mais instruído pelo trabalho legal, que a gente mostra pra eles, que é o parecer trimestral, daí eles fazem, mas por exemplo, tem a parte do transporte escolar que é ficar o ano inteiro monitorando o transporte, veículos, rotas. E é uma coisa assim, por mais que a gente oriente, você não vê muito boa vontade. Não digo nem boa vontade, o interesse dos conselheiros em fazer esse papel. Então eu acho assim, nesse ponto de vista é um conselho pouco atuante” (Conselheiro do CACS de Campinas).

Para este conselheiro, muitas pautas relacionadas à situações particulares e que teoricamente não seriam pauta do CACS, são discutidas ali. Então as biografias pessoais estariam sempre presentes nas discussões, o que comprova esse atravessamento no processo deliberativo neste ambiente controlado.

“Em Campinas, historicamente o salário dos profissionais da educação, daqueles que antigamente eram considerados do magistério, sempre foi acima do piso. A discussão desse tempo que eu estou no conselho é em cima da bonificação, e coisas

pessoais relacionadas à coisas internas da prefeitura, como por exemplo, tem uma lei na prefeitura de Campinas, assim...você é professora, aí você faz um mestrado numa área aí e pela lei você ganharia um aumento de salário, uma progressão horizontal, e a prefeitura não estava fazendo isso. E questões desse tipo eram trazidas para o Fundeb porque os profissionais da educação sofriam essas situações, mas não tinham nada a ver com as questões do conselho. São questões como essa, por exemplo, dentro da lei orgânica do município” (Conselheiro do CACS de Campinas).

Sobre a incidência das emoções e dos afetos, fomentando e apoiando argumentos, o conselheiro percebeu esse atravessamento apenas em um episódio, numa certa disputa pela chapa do sindicato na ocasião da eleição do Conselho. Do contrário, avalia a dinâmica do conselho como um monólogo.

“O Diego é da chapa oposição do sindicato, que perdeu. A Leila é da chapa situação e a suplente dela a Márcia, que também queria ser presidente do conselho. Então no caso do Fundeb, o que a gente vê mais é que quem tenta entrar de fora é o sindicato, pra estar numa posição de direção do conselho pra, não sei de onde tiraram isso, tentar forçar a prefeitura a alguma coisa. Não teve desrespeito, mas foi visível que teve ali uma tensão diplomática para a presidência desse mandato. Dos outros que eu participei, não. Dou outros que eu participei eram pessoas técnicas, ligadas ao sindicato, mas não...é que a eleição do último sindicato foi tensa e essa tensão se repetiu na eleição pra presidente do Fundeb. Dos outros, o sindicato era mais de boa. Eu não percebo mais coisa porque você viu, você participou de algumas reuniões nossas, você viu que é praticamente um monólogo”.

E o entrevistado não atribui esse monólogo ao formato virtual das reuniões. No presencial ele tem a mesma impressão, pois ele acredita que historicamente o conselho de Campinas serve mais para atender à Lei do que pra ser mesmo um conselho atuante, além de ter se tornado um espaço de disputas de vagas para o sindicato, que tenta estar presente em todos os conselhos da educação.

“E acaba virando isso, a atuação do conselho fica em segundo plano não por causa do sindicato, mas historicamente por ter sido um conselho criado para cumprir a determinação legal. Eu ainda, como parte, membro do poder executivo, gostaria que eles me

perguntassem em todas as reuniões, se indignassem e tal, mas não acontece, infelizmente” (Conselheiro do CACS de Campinas).

Sobre a não participação, a baixa participação, o silêncio ou a mudez, o conselheiro acredita que o primeiro motivo para tal é que os membros estão lá para fazer número, porque como não é uma coisa que eles tiveram interesse em participar ou a pessoa não foi atrás, então não teria muito significado.

Então o primeiro ponto é esse, a pessoa tá lá porque foi solicitado, pedido, não foi obrigado, mas é assim “você pode ir? Vou”. Então tá lá pra fazer número. Outra coisa é: muitos têm receio de que, ao se levantar alguma questão, a pessoa se tornar responsável por aquilo. E quando é uma coisa que impacta diretamente, por exemplo, o Diego trouxe essa questão da limpeza, que tava dando problema na escola onde ele é diretor, mas as questões que eles trazem, eles chegam mais pela rádio peão que a gente fala, pelos comentários entre os servidores e ele vai rodando, vai aumentando o assunto e no momento que uma pessoa levanta uma questão numa reunião do conselho, eu acho que ela tem o receio daqueles que estão participando da reunião começar a dividir “olha, fulano falou que isso tá acontecendo e ela ser apontada como a pessoa que levantou a questão. A secretaria não tem histórico de punição para o servidor pra ter esse medo, mas pelo que eu conheço da secretaria, muitos se calam por não querer aparecer. Preferem se conformar do que levantar uma questão entendeu. É difícil alguém levantar alguma questão, mas quando alguém dá o start, aí querem falar, mas se ninguém fala nada, ninguém tem a coragem de puxar (Conselheiro do CACS de Campinas).

Para este conselheiro, falta cultura de participação e falta conhecimento técnico das coisas e vontade política para não somente aprovar ou reprovar coisas prontas. Ele exemplifica e fecha a entrevista com uma fala bem simbólica sobre a participação no CACS de Campinas e no Brasil.

“É uma atribuição do conselho, por exemplo, participação na elaboração do orçamento, coisa que não era feita e esse ano eu comecei a fazer. Então como sou eu que agrupo as informações e monto o orçamento da educação, esse ano eu apresentei ao conselho, esperando que o conselho fosse dar demandas pra mim também, tipo “olha tem alguma coisa de despesa prevista para laboratório de informática? Tem



alguma coisa pra aquisição de brinquedos?”, mas o único questionamento que eu tive foi sobre o transporte da escola de música, que por sinal quem dirige a escola de música é a Leila que é presidente do conselho e por isso ela perguntou sobre o valor, só, mas a gente tá falando da rede pública e então demanda tempo. Mas como eu apresentei só números, e essa parte de orçamento acho que não é muito próxima deles, então esse retorno não teve. Da prefeitura, faz uns três anos já que é aberta à população enviar sugestões e questionamentos na época da preparação orçamentária e eu peguei, eu tive acesso às questões enviadas, e a grande maioria delas versava sobre a importância da educação, mas nenhuma com colocações pontuais que a gente pudesse transformar numa demanda. “Ah, eu quero uma escola de educação especial aqui no bairro shangrilá dois”, não teve, entendeu? É o que você falou, vai demorar um pouco mais de tempo ainda para a população ver que as coisas não são tão longes dela. Até a audiência sobre o orçamento que eu participo desde dois mil e dezessete, é muito difícil ter participação, por mais que seja aberta. Eu até achei que essa revolução fabricada e dois mil e dezoito, dois mil e dezessete, fosse trazer pelo menos uma coisa positiva, que seria o reflexo de uma maior participação da população na administração pública, mas parece que o pessoal só quis ir pra rua com a camiseta da seleção e aí eu me decepcionei porque tirando a questão partidária, quem gosta de um lado ou de outro, pareceu, deu a impressão que a gente teria mais participação da população, mas não. E eu acho que falta um pouco de incentivo à população também, até pela mídia de comunicar “olha, vai ter uma reunião do orçamento lá na câmara, que cada um pode ir lá e falar do buraco que tem na sua rua há vinte anos” (Conselheiro do CACS de Campinas).

O terceiro entrevistado do CACS de Campinas, enfim, é geógrafo e pedagogo, mestre em Educação e especialista em Gestão da Educação Pública, e representa o segmento dos diretores da educação básica pública.

Para este conselheiro, o ser humano em geral tem o hábito, eu acho de usar como recurso de argumentação, retórica em debate, o sarcasmo e a ironia, muitas vezes até para desqualificar o interlocutor. Ele acredita que isso é um problema, é ruim, mas que sempre está presente. Ele cita especificamente o sarcasmo, a ironia e depois a indignação como emoções que ele já presenciou nas discussões do conselho.

“Eu tive vários embates com uma das representantes do sindicato, saudáveis até, não eram embates também beligerantes nem nada, embates de ideias, de posições e tal, e no começo eu sentia mais esse sarcasmo, essa falta de consideração e respeito com o

posicionamento alheio com a divergência, mas depois eu achei que isso foi sendo superado e eu acredito que em grande parte por conta da postura que eu tenho tido no conselho também de ser bem propositivo, evitar também ficar reproduzindo as polêmicas da mesma maneira, eu tento sempre não desqualificar a posição do interlocutor né, quando eu tenho que manifestar algum sentimento, manifestar no momento que não é de polêmica, uma alegria, fazer uma piada, para dar uma descontraída e tal, e isso ajudou bastante, eu acredito. Mas teve sim, se eu tivesse que dizer sim ou não, eu acredito que teve, teve momentos aí que se expressou sarcasmo, ironia e outros sentimentos na defesa dos posicionamento” (Conselheiro do CACS de Campinas).

Assim como o segundo conselheiro entrevistado, este também fez a sua avaliação quanto à participação das pessoas neste conselho, especificamente sobre a dificuldade de participação, que ele acredita ser de forma generalizada nos espaços de poder público e que realmente isso está relacionado à nossa história de autoritarismo.

“Nós temos pouca cultura de participação popular, de exercício democrático mais ali em loco, mais palpável, né? A sensação que você tem é que o exercício democrático, ele só acontece no momento de uma eleição, onde você espera um voto. E não é só isso, né? A cidadania, ela se constrói na participação direta, nos assuntos de interesse da comunidade, da sociedade. Então, eu acho que está muito mais relacionado a um problema estrutural, que é a tradição autoritária e de pouca participação e decisão que nós temos no nosso país, do que um problema local. E a gente percebe isso nos sindicatos, nas associações, nos conselhos de escola, na igreja. Eu participo de uma ONG que atende haitianos, né? Então, as pessoas até que vão, que participam, que trabalham, que põem a mão na massa, chegando na reunião não falam, não dão opinião, tipo, tanto faz. É estranho, né? Um negócio que é voluntário, um trabalho voluntário. E mais da metade nunca abriu a boca, nunca falou nada. E eu pensei já várias vezes sobre isso. Porque leva uma pessoa a ser voluntária num espaço, ela sim está lá por opção, ela faz o trabalho, põe a mão na massa, ajuda, coleta doações, distribui, assiste o pessoal que precisa e tal. E na hora que o colegiado se reúne para decidir, para pensar os rumos daquele coletivo e tal, as pessoas não se posicionam. E isso acontece também no conselho de escola, isso acontece em vários, né? Nos conselhos centrais, né? Eu acho que tem a ver com isso, falta de tradição democrática” (Conselheiro do CACS de Campinas).

As entrevistas com os membros de Campinas nos permitem concluir que sim, as emoções, os afetos e as biografias pessoais estariam sim atravessando as discussões deste colegiado, e sim, elas compõem o repertório desses membros para a elaboração dos argumentos, mas de uma maneira mais suave e com menor frequência. Mas ao mesmo tempo percebe-se paralelamente um problema com a participação, ou melhor, com a falta de participação, que é evidenciada pelos dois últimos entrevistados, mas diverge da opinião da presidente que, ao contrário, descreve um conselho participativo e assíduo.

De acordo com a presidente do conselho, o formato virtual das reuniões pode torná-las mais impessoais e um pouco menos participativas, mas para os outros dois conselheiros, essa baixa participação e conseqüentemente a baixa interação e deliberação se daria mesmo em decorrência da cultura participativa e até autoritária do município e da Secretaria de Educação, e não em função do formato das reuniões.

Se a participação e a deliberação são baixas e insuficientes para a concretização de um autêntico fórum de discussão, torna-se até difícil mensurar se esses momentos são ou não atravessados pelos afetos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese confirma a hipótese de que o processo deliberativo dos conselhos municipais, espaços de participação política, está atravessado por emoções e afetos na formação de preferências e pontos de vista e, por isso, a deliberação, neste caso face a face, não pode ser entendida como um processo puramente racional. O que ocorre nesses conselhos, espaços de comunicação e participação política, se apresenta de forma dialógica e sofre a influência das emoções e das histórias de vida, o que pode estreitar os laços entre sociedade, cidadãos e governos. Ao tratar manifestações afetivas como expressões potencialmente deliberativas, o trabalho chama a atenção para a relevância de discutir emoções dentro de uma perspectiva deliberacionista.

Importante declarar que o caminho que nos levou aos resultados desta pesquisa constituiu um longo e difícil trajeto, em que as principais dificuldades se deram: 1 - inicialmente, com o desafio de conciliar o estudo sistemático com a gestão de uma Secretaria Municipal de Educação, cujo convite chegou dias antes do resultado do Processo Seletivo para o Doutorado. O que não parecia não tão difícil, considerando que o município de Cabrália Paulista é pequeno e com uma Rede Municipal de Ensino enxuta, tornou-se uma peregrinação em um caminho tortuoso, pois a secretaria não apresentava estrutura administrativa nem um Plano Municipal de Educação consistente e legítimo e está submissa ao poder executivo, que nem sempre está alinhado aos propósitos de uma sociedade autônoma e nem sempre concebe a educação como instrumento de emancipação, cidadania e possibilidades de desenvolvimento e bem estar social, sem contar as dificuldades orçamentárias; 2 – e o estabelecimento de uma pandemia, que trouxe instabilidade e perdas para o cenário da educação e mais incertezas e solidão para um processo que já é tão solitário, introspectivo e desafiador, não somente no exercício de conceber uma tese quanto nas dificuldades estratégicas de conduzir a parte prática.

Cito como exemplo o acompanhamento das reuniões do CACs de Campinas, que aconteceram numa dinâmica à distância, *online*, através da plataforma *google meet*, e trouxeram mais desafios para uma pesquisa que pretende mensurar subjetividades em processos de discussão. Além disso, a condução *online* das reuniões apresenta dificuldades técnicas e ruídos, o que pode prejudicar significativamente a compreensão dos fenômenos que compõem este Colegiado. Por fim, não estar face a face de maneira presencial e simultânea com todos os conselheiros também afetou, em parte, a execução e os resultados da pesquisa; 3 – vencer o maior desafio da pesquisa, que é o de verificar

e mensurar aspectos subjetivos da deliberação que, por muito tempo, se consolidou como uma atividade estritamente racional e procedimental.

Relato que contatar e solicitar a autorização da pesquisa para as instituições que abrigam os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb dos municípios foi algo simples e satisfatório, pois todos os secretários de Educação e os presidentes desses colegiados foram muito receptivos e profissionais, com exceção na experiência de contatar a Secretaria Municipal de Educação de Bauru que, inicialmente seria a minha referência de objeto em município de médio porte. Foram cerca de sete meses tentando contato com a gestora da pasta da Educação neste município e, após contato e orientações, que exigiram a avaliação do Comitê de Ética, outra dificuldade se instaurou e minou a realização da pesquisa neste município: a falta de retorno dos e-mails das pessoas indicadas para me ajudar no agendamento e estabelecimento de uma agenda de trabalho. Partimos então para o município de Marília, onde não houve dificuldade alguma em acessar documentos e informações complementares sobre os conselhos pesquisados e onde as reuniões, mais robustas, nos deram mais conteúdo para atingir nossos objetivos.

A experiência de acompanhar as reuniões desses conselhos revelou que esses momentos contemplam uma organização inicial que envolve uma dinâmica de tarefas mais procedimentais como a abertura da reunião, a leitura da ata anterior, a apresentação da pauta, de documentação que diz respeito a dúvidas e assuntos pendentes. Isso ficou muito evidente principalmente nas reuniões do CACS de Marília, nossa referência de município de médio porte. Trata-se de uma organização mais “burocrática”, que condensa um momento de menor deliberação e participação, onde a presidente conduz quase que em um monólogo essa primeira parte. Aqui se estabelece uma deliberação bem tímida que, ora ou outra, entre um tópico ou outro (leitura da ata, apresentação da pauta, da documentação, de assuntos pendentes e demais) sofre a inclusão de um ou mais atos deliberativos, que desencadearam ou não momentos deliberativos duradouros e consistentes.

A segunda parte das reuniões envolve a apresentação, conferência, avaliação e aprovação de documentação pertinente aos objetivos do CACs, que se referem à documentação comprobatória da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, ou seja, folhas de pagamento e empenhos. Aqui as reuniões parecem se transformar em um momento mais informal, onde, endossando ou não os dados apresentados, os participantes se sentem mais à vontade para se manifestarem. Neste momento as intervenções também se dão de uma maneira mais leve

e informal, abrindo possibilidades para a expressão de conteúdos menos elaborados, como a exemplificação de determinados tópicos da reunião com histórias pessoais ou narrativas de situações reais que teriam ocorrido com os conselheiros ou conhecidos, ou ainda, a materialização de conteúdos que expressam humor, indignação, compaixão, ironia, sarcasmo ou deboche e insatisfação, emoções que, num panorama geral, foram consideradas mais recorrentes não só nas reuniões de Marília, mas de Cabrália Paulista também.

Como município de pequeno porte e com uma dinâmica de reuniões parecidas com as reuniões de Marília, Cabrália Paulista apresentou resultados semelhantes no que diz respeito ao atravessamento das emoções, dos afetos e das biografias pessoais na constituição e sustentação dos argumentos.

Ou seja, a incidência dessas subjetividades evidencia que os membros desses colegiados desses dois municípios, em reuniões presenciais e controladas, modelam a produção de sua justificação recíproca, que elaboram, apresentam, modificam ou silenciam um argumento, partindo de um repertório racional e operacional, mas em alguma medida e de maneira significativa, apoiado e sustentado por emoções como humor, indignação, compaixão, ironia, sarcasmo ou deboche e insatisfação, e também, de maneira clara, apoiado em suas experiências e biografias pessoais. Portanto, é evidente que existe uma relação profunda entre a participação e a deliberação e o provimento de razões a partir de uma concepção mais ampliada de discussão, assim como atestou parte da literatura deliberacionista (BOHMAN, 1995; BENHABIB, 1996, 2000; CHAMBERS, 2003; YOUNG, 2001; 1990; MAINSBRIDGE, 2007; MARCUS, 2002; 2000; NUSSBAUN, 2013; KRAUSE, 2008).

Confirmamos que a racionalidade prática então é essencial, mas não suficiente para definir o processo deliberativo, nem definir a qualidade das razões e das trocas argumentativas (BENHABIB, 2009). Assim, os debates nesses conselhos contemplaram argumentos racionais e objetivos, mas também formas comunicativas afetivas e estéticas. Cada demanda passou pelo crivo pessoal dos contextos privados e depois ecoou na esfera pública, onde foram compreendidos, negociados e se transformam em pareceres e decisões.

É possível considerar que as emoções constituem o humano, constituem todos os espaços e que não estão somente na vida privada e na esfera doméstica, no âmbito feminino, como regem as teorias tradicionais, pois estão presentes também na vida

política, na vida pública, contribuição importante da epistemologia feminista no tratamento das emoções, Chambers (2004), Benhabib (2002) e Young (2001).

Portanto, nossos resultados corroboram as ideias desses autores e autoras que consolidaram as subjetividades no contexto deliberativo, cientes de que todas as razões têm um elemento afetivo, e que, como afirmou Mendonça (2011, p. 212), não faz sentido que a luta por reconhecimento e a deliberação se restrinjam a um processo frio e cognitivo de troca de razões, pois a concretude da vida pode se manifestar em reivindicações apaixonadas.

Importante retomar Nussbaum (2013), ao destacar que o que move as pessoas são suas particularidades históricas, tradições e problemas. As emoções públicas são partes vitais para uma aspiração à justiça. Essa afirmação está presente na fala de alguns membros que foram entrevistados, que consideram que as emoções e os interesses pessoais mobilizam discussões e atitudes. Corroboram também os estudos de Hauber e Maia (2019, p. 4) de que essas emoções desencadeiam padrões comportamentais capazes de implicar em emoções distintas no processamento e na seleção de informações. As diversas mensagens provocam emoções diversas, que produzem “diferentes resultados persuasivos” e que implicam em atitudes, intenções e tomadas de decisões, ideia também relacionada à dinâmica dos Momentos Transformativos Deliberativos (DTMs), que vão se transformando conforme a discussão vai se costurando.

A indignação e a insatisfação, por exemplo, estão relacionadas a um sentimento de incômodo, de necessidade de mudança de algo que não está bem, não agrada, não está em consonância com o que se espera, não está em consonância com a expectativa, que também é um sentimento, e a partir disso, podem gerar e mudar argumentação, atitudes e comportamentos. O deboche, a ironia e o sarcasmo podem reforçar e intensificar essa evidência, e o humor, descontrair a discussão e ilustrar essas situações de uma maneira mais leve. A compaixão, por sua vez, também é um sentimento que pode mover as pessoas em seus discursos e atitudes, a fim de mudar uma realidade, uma situação, pois está relacionada à empatia e a uma concepção de reciprocidade e associativismo, como atestam Mendonça (2011) e Martino (2019).

Ou seja, a falta de empatia dificultaria até mesmo o estabelecimento da relação comunicacional. Por outro lado, a disposição em conhecer o “sentir do outro”, através de habilidades não cognitivas e das narrativas, pode potencializar a deliberação, estabelecendo um elo comunicacional com os membros de um colegiado a partir de relatos, organizados de maneira discursiva com o real propósito do convencimento.

Assim, a compaixão e as biografias pessoais, por exemplo, ajudaram a construir uma compreensão intersubjetiva da situação, do momento, geraram identificação, inspiraram simpatia, revelaram valores e premissas por trás de opiniões, e segundo Steiner et al (2017), estabeleceram credibilidade e contribuíram para a justificação dos problemas.

Outra constatação importante, levantada por Nussbaum (2013), ficou evidente na última reunião de Cabrália Paulista, de que líderes podem gerar apoio emocional para projetos valiosos através não só da retórica. Ficou claro que, além dos temas polêmicos que eram pauta neste dia, a condução dedicada e até mesmo “apaixonada” da presidente do CME, que também é membro do CACS, nesta reunião conjunta, foi crucial para a composição dos argumentos dos demais membros durante essa reunião, em que a incidência das emoções se intensificou e o nível de debate se manteve alto por mais tempo.

Enfim, essas emoções, que apareceram com mais frequência, especialmente nas reuniões dos conselhos de Cabrália Paulista e Marília, nos permitem compreender que os afetos, as emoções e as narrativas pessoais constituem a performance dos atores e a construção dos seus argumentos e constituem até mesmo a mudez, o silêncio, pois este, segundo os resultados, pode ser resultado do medo de errar, por falta de conhecimento do que se discute, ou por medo de se comprometer com a causa levantada.

O silêncio também está relacionado à baixa participação, que gera a baixa deliberação, problema levantado por alguns membros e percebido com maior ênfase no acompanhamento das reuniões do CACS de Campinas, o que nos levou à discussão da participação, questão peculiar e histórica no Brasil.

No caso de Campinas, reiteramos os estudos de Carvalho (1998), que também cita o precário fluxo de informações entre o poder executivo e os conselhos, a baixa capacidade técnica e, enfim, uma cultura autoritária da gestão da Secretaria de Educação, que estaria impregnada também nesses ambientes deliberativos, segundo alguns membros do CACS.

Porque independente das dificuldades, seja no desenho institucional, na forma de organização, na capacitação, na representação, na falta de transparência, enfim, Carvalho (1998) argumenta que é preciso questionar se os conselhos estariam propensos a incorrer nos mesmos erros que pretende sanar, os mesmos problemas reativos à teoria democrática e aos sistemas representativos. Ou seja, não é objetivo desta tese, mas é preciso verificar se esses conselhos constituem espaços reservados à educação política, ao exercício e construção da cidadania, se constituem espaços de identificação e captação de



preferências em relação aos fins e às políticas para alcançá-los, e por fim, espaços de controle social sobre as políticas públicas, onde os conselheiros se sintam responsáveis pelas demandas levantadas e dispostos a responsabilizar governos.

De maneira geral, não foi possível estabelecer uma relação entre as emoções e a mudança do nível de deliberação instaurado nesses momentos, nem quando o nível das discussões subiu, tampouco quando baixou. Mas o que se pode estabelecer aqui é que as emoções sustentam, em algum momento, as justificações. Tal afirmação também ficou evidente nos casos de Cabrália Paulista e Marília. Em Cabrália, mais evidente ainda também na última reunião, em que os momentos de alto nível de deliberação perduraram por mais tempo, e onde as emoções apareceram com mais frequência nas palavras e nas expressões orais.

Outra constatação clara, também evidenciada por Steiner et al (2017) em suas pesquisas, é que os argumentos racionais mantêm vantagem para suas funções deliberativas e ajudam a transformar uma discussão para um nível mais alto, e dificilmente são responsáveis por uma queda no nível deliberativo. Mas o que observamos também é que a deliberação se torna mais substancial quando tem como suporte as histórias pessoais, quando um ator produz um argumento racional e o apoia com uma história pessoal relevante.

Ainda no que diz respeito aos Momentos Transformativos Deliberativos, a figura do líder também merece destaque no CACS de Marília, porque a atuação da presidente deixa evidente o seu papel como facilitadora e encorajadora do processo deliberativo. Praticamente todos os seus atos de fala fomentam a participação dos membros e conduzem ou mantêm o debate para o aprofundamento e até mesmo um esgotamento dos assuntos. A única desvantagem que tal atuação pode trazer é a duração das reuniões, que acabam sendo muito longas, menos objetivas e pouco atrativas para pessoas que representam setores fora das escolas e que não conseguem dispensa no trabalho para participar das reuniões.

Outra constatação é a de que em todos os colegiados, foi possível identificar a participação mais intensa e assídua de mais dois ou três membros em praticamente todos os assuntos, o que também nos diz que o perfil do líder e dos membros de um colegiado de fiscalização, deliberação e proposição faz toda a diferença no nível e na intensidade das discussões.

É possível, então, afirmar com convicção, que as emoções são inerentes ao processo deliberativo nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb,

pelo menos nas discussões que se dão em ambiente presencial e com uma gestão mais democrática ou que fomenta a cultura da participação, que se as emoções constituem o ser humano, constituem sua comunicação, seu repertório e sua capacidade de organizar as ideias, de elaborar e modificar um argumento. Elas podem não estar presentes em todo ato de fala e em todo o processo deliberativo, mas hora ou outra surgem como suporte, apoio e sustentação aos argumentos e colaboram também na sustentação do debate e na aproximação entre governos e sociedades, pois conhecer o cidadão em sua integralidade e considerar suas biografias pode potencializar a oferta de políticas públicas significativas.

Além disso, considerar a simplicidade desse repertório possibilita a inclusão e, conseqüentemente, uma maior participação do cidadão nos processos deliberativos, porque segundo Marcus (2020), a conversa emocional tem poder explicativo, pois as pessoas falam sobre as emoções para explicar as coisas, faz parte da linguagem do cotidiano, nos ajuda a nos descrever e investigar o bem-estar dos outros. A emoção seria central para compreender, prever e explicar por que as pessoas fazem o que fazem e pensam como pensam. Ela pode, inclusive, assumir o controle diante de muitas situações, mas isso foi relatado em apenas um episódio, onde uma presidente do CACS de Marília teria agido intensamente de maneira passional. Se pode ainda distrair as pessoas da consideração explícita, minando a capacidade de consideração racional, de perder o bom senso, como alertou este autor, isso não foi constatado na pesquisa.

Enfim, durante a deliberação esses atravessamentos contribuíram para identificar problemas, pedir explicações e para propor possíveis soluções e então confirmam as ideias de Damásio (2018) e Maturana (1998), de que os sentimentos impulsionam a sociedade e a humanidade a transformar, a resolver problemas, afinal a atividade cultural é profundamente alicerçada em sentimentos que contribuem para a sua evolução.

Enfim, esta pesquisa revela que a argumentação durante a deliberação inclui o poder emocional das pessoas, e que essas emoções seriam inerentes à deliberação. Pois os indivíduos precisam significar suas experiências para dar sentido à sua participação e engajamento. Eles precisam perceber que colegiados, governos e políticas consideram suas vivências e seus sentimentos, e que se essa engrenagem considera tais subjetividades, a participação pode ser mais intensa e produtiva e, conseqüentemente, alcançar mais objetivos e resultados.

Ao confirmar que o processo deliberativo dos conselhos municipais está atravessado por afetos na formação de preferências, de pontos de vista e na sustentação

do debate, demonstramos para a sociedade e para a comunidade acadêmica que os indivíduos precisam significar suas ações e suas decisões, bem como sua participação em qualquer instância deliberativa. Eles precisam dar sentido à sua participação. Assim, considerar o poder emocional das pessoas e toda a sua complexidade, contribui para melhor compreensão da deliberação num país onde a participação foi e continua sendo tolhida, e contribui para maior participação dos indivíduos, cuja atividade cultural é profundamente alicerçada por sentimentos que contribuem para a sua evolução.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre Conselhos de Políticas Públicas nas últimas décadas. São Paulo: **Lua Nova**, v. 94, p. 255-294, 2015.

ARENDRT, H. **Eichmann em Jerusalém**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 342, 1999.

AVRITZER, L. **Impasses da Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

\_\_\_\_\_. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls.

**Encontro Anual da ANPOCS**, XXIV, 2000. Petrópolis. GT 19: Teoria Social.

Disponível em:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt19/00gt1912.doc>. Acesso em: 19 mai. 2021.

BAVA, S. C. Democracia e Participação. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2004.

BENEVIDES, M. V. **Cidadania e democracia**. São Paulo: Revista Lua Nova, 1991.

BENHABIB, S. Rhetorical Affects and Critical Intentions: A Response to Ben Gregg. In: **Theory and Society** 26, p.153-158, 1987.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade política. In: MARQUES, Â. C. S. M. (org). **A DELIBERAÇÃO PÚBLICA e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]**. Belo Horizonte: Authêntica Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. Towards a Deliberative Model os Democratic Legitimity. In: BENHABIB S. (Ed). **Democracy and Dofferece – Contesting the Boundaries os the Political**. Princeton: Princeton University Press, 1996. P. 67-94.

\_\_\_\_\_. (org.). **Democracy and difference: contesting the boundaries of the political**. Princeton: Princeton University Press, 1996.

BOHMAN, J. O que é deliberação pública? In: MARQUES, Â. C. S. M. (org). **A DELIBERAÇÃO PÚBLICA e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]**. Belo Horizonte: Authêntica Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy. **The Sociological Review**, 52 (s1), 2004

\_\_\_\_\_. **Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT, 1996. 303p.

BRAGA, J. L. A prática da pesquisa em Comunicação: abordagem metodológica como tomada de decisões. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação** | E-Compós, Brasília, v.14, n.1, jan./abr. 2011.

BRASIL. **FUNDEB Manual de Orientação do Novo Fundeb**. Brasília: Ministério da Educação, 2021.

BRASIL. **FUNDEB Manual de Orientação do Fundeb**. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Brasília, DF, 2020a. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emedas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emedas/emc/emc108.htm).

BRASIL. **Lei nº 14113, de 25 de dezembro de 2020**. Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF, 2020b. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/lei/14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/lei/14113.htm).

BRASIL. **Fórum Nacional de Educação**. O Sistema Nacional de Educação: documento propositivo para o debate ampliado. Brasília: FNE, 2016. Disponível em:  
<http://fne.mec.gov.br/images/doc/OSistemaNacionaldeEducacaoMinutaPreliminar.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Final do GT-ADE: Portaria nº 1238, de 11 de outubro de 2012**. Brasília, 2015<sup>a</sup>. Disponível em:  
[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorios\\_GT\\_ADE\\_jul\\_15.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorios_GT_ADE_jul_15.pdf).

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília, 2015b. Disponível em:  
[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf).

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de novembro de 2006**. Dá nova redação aos arts 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BOURDIEU, P. **A miséria no mundo**. Tradução de Mateus S. Soares. 3ª Edição. Petrópolis: Vozes, 1999.

BUTLER, J.; LACLAU, E.; ZIZEC, S. **Contingencia, hegemonia, universalidade**. Diálogos contemporâneos en la izquierda. Fondo de Cultura Económica, 2003.

CABRAL, J. C. C.; TAVARES, P. de S.; ALMEIDA, R. M. M. **Reciprocall effects between dominance and anger: a systematic review**. *Neuroscience and Biobehavioral Reviews*, v. 71, p. 761-771, 2016.

CALHOUN, C. (Org). **Habermas and the public sphere**. The MIT Press: Massachussetts, 1992.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2010.

CARPENTIER, N. **Media and Participation**. A side of ideological Democratic Struggle. Bristoll: Intellect Books, 2011.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CELIBERTI, L. Atores, práticas e discursos de participação In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005.

CHAUÍ, M. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez.2012.

\_\_\_\_\_. **Cultura e Democracia. Crítica e Emacipación**, (1): 53-76, 2008.

CHAMBERS, S. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, Â. C. S. M. (org). **A DELIBERAÇÃO PÚBLICA e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]**. Belo Horizonte: Authêntica Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. **Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberations**. In: *The Journal os Political Philosophy*, 12, 4, p. 389-410, 2004.

\_\_\_\_\_. A culture of publicity. In CHAMBERS, S.; COSTAIN, A. **Deliberation democracy and the media**. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

\_\_\_\_\_. **Deliberative Democratic Theory**. *Annual Review of Political Science*, v. 6, 2003.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Â. C. S. M. (org). **A DELIBERAÇÃO PÚBLICA e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]**. Belo Horizonte: Authêntica Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. The **Economic Basis of Deliberative Democracy**. Cambridge, Social Philosophy and Policy, v. 6, 1989.

\_\_\_\_\_. Democracy and Its Critics. **Journal of Politics**, n.53, 1991.

\_\_\_\_\_. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (org.). **Deliberative democracy**. London: MIT Press, 1997.

COOKE, M. Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa. In: MARQUES, Â. C. S. M. (org). **A DELIBERAÇÃO PÚBLICA e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]**. Belo Horizonte: Authêntica Editora, 2009.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2018**.

Disponível em

[https://www.latinobarometro.org/LATOld/LATBD/LATBD\\_Historia\\_de\\_Latinobarometro\\_1995-2005.pdf](https://www.latinobarometro.org/LATOld/LATBD/LATBD_Historia_de_Latinobarometro_1995-2005.pdf). Acesso em: 25 jul. 2020.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DARBISHIRE, H. **Proactive transparency: the future of the right to information?**

Washington, DC: World Bank Institute, 2010. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/100521468339595607/pdf/565980WP0Box351roactiveTransparency.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

DALLARI, D. A. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

\_\_\_\_\_. **Um prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1983.

\_\_\_\_\_. **Size and Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1973.

\_\_\_\_\_. **Política, Economia e Bem-estar Social**. Rio de Janeiro: Lidador, 1963.

DAMÁSIO, A. **A estranha ordem das coisas: as origens biológicas dos sentimentos e da cultura**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1996.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Reconciling pluralism and consensus as political ideals. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 3, 2006.

DRYZEK, J. **Deliberative Democracy and Beyond** – Liberals, Critics, Constestations. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2008.

\_\_\_\_\_. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Ática, 1978.

FISHKIM, J. S. **Quando o povo fala: Democracia Deliberativa e Consulta Pública**. Curitiba: Atuação, 2015.

FONSECA JUNIOR, W. C. da. Análise do Conteúdo. In: DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J.; BARROS, A. **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

FRASER, N. Rethinking yhe public sphere: a contribution to the critique os actually existing democracy. In: CALHOU, C. (Ed). **Habermas and the public sphere**. Cabridge: MIT Press, 1996.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas da Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMES, W. **O modo como as pessoas rapidamente escolheram um lado na invasão da Ucrânia só prova minha [...]**. Salvador, 27 de Fev. 2022. Facebook: Wilson Gomes. Disponível em:  
[https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=3159427417670632&id=100008102138637](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=3159427417670632&id=100008102138637). Acesso em: 28 fev. 2022.

GUTMANN, A. A desarmonia da Democracia. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, 1995.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. Democracia deliberativa para além do processo. In: MARQUES, Â. C. S. M. (org). **A DELIBERAÇÃO PÚBLICA e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]**. Belo Horizonte: Authêntica Editora, 2009.

HABERMAS, J. **Political Communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension?** The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*, v. 16, 2006.

\_\_\_\_\_. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. **Acta Politica**, 40, 2005.

\_\_\_\_\_. Public space and political public sphere – the biographical roots of two motifs in my throat, **Commemorative Lecture**, Kyoto, Nov, 2004.



\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade: Vol. II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia:** entre a facticidade e a validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Reconciliation through the public use of reason: remarks on John Rawls's Political Liberalism. **The Journal of Philosophy**, v. 92, n. 3, 1995.

\_\_\_\_\_. Further reflections on the public sphere. In: CALHOUN, C. (Org). **Habermas and the public sphere**. The MIT Press: Massachusetts, 1992.

\_\_\_\_\_. **The theory of communicative action**. Boston: Beacon, v. 1/2. 280 p, 1985.

\_\_\_\_\_. **Mudança Estrutural da Esfera Pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **Legitimation crisis**. Boston: Beacon Press, 1975.

HAUBER, G.; MAIA, R. C. M. Discussão Política Online: emoção e deliberação sobre a redução da maioria penal em duas plataformas distintas. **XXVIII Encontro Anual da Compós**, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2019.

HAUBER, G.; SANGLARD, F. N.; CAMELO, P. H. B. A deliberação e seus momentos nas conversações em sociedades divididas. **Revista Compolítica**, v. 9, 2019.

KRAUSE, Sharon. **Civil Passions: Moral Sentiment and Democratic Deliberation**. Princeton University Press, New Jersey, 2008.

LAGOS, M. **El fin de la tercera ola de democracias**. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile: 2018. Disponível em <https://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>. Acesso em: 20 jan. 2022.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas da Pesquisa**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 1996.

LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro 2018** – Análisis Online. Disponível em <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 22 fev. 2022.

LIMA, A. C.; GARCIA, L. M. M. **Educação em Movimento:** o direito universal, as transformações e possibilidades durante e após a pandemia. São Paulo: Fundação Santillana, 2021.

- LOPES, M. I. V. de. **Pesquisa em comunicação**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.
- LUDKE, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU: 1986.
- MAIA, R. C. M. **Mídia e deliberação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, Â. C. S. M. (org). **A DELIBERAÇÃO PÚBLICA e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]**. Belo Horizonte: Authêntica Editora, 2009.
- \_\_\_\_\_. Deliberative democracy or democratic deliberation? In: ROSENBERG, S. (org) **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?** Basingstoke/ New York: Palgrave Macmillan, p. 251-72, 2007.
- MANIN, B. **L'idée de democratize délibérative dans la Science politique contemporaine**. Politix, v.15, n. 57, p. 37-55, 2002.
- MANIN, B. **On legitimacy and political deliberation**. *Political Theory*, n. 15. 1987
- MARCUS, George E. **The sentimental citizen: Emotion in Democratic Politics**. University Park, PA: Pennsylvania State University Spress, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Emotion in Politics**. In: Annual Review os political Science, v. 3, p. 221-250, 2000.
- MARQUES, Â. C. S. (org). **A DELIBERAÇÃO PÚBLICA e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]**. Belo Horizonte: Authêntica Editora, 2009.
- MATHEUS, W. **O uso público das emoções: o papel das emoções em um contexto deliberativo**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 177, 2016.
- MATOS, H. H.; PEREIRA FILHO, J. A participação na Comunicação Pública: para além do consenso. Revista **Observatório**, Palmas, v. 2, n. 5, p. 383-407, 2016.
- MATURANA, H. **Emoções e Linguagem na Educação e na Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998, 98p.
- MENDONÇA, R. F. Reconhecimento e (qual) deliberação? **Opinião Pública**: Campinas, vol. 17, nº 1, junho, 2011a, p. 206-227.
- \_\_\_\_\_. Comunicação e Sociedade Civil: Interfaces e Agendas. **Revista Compólitica**, n.1, v.1, mar-abr, 2011b.
- MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 25, p. 11-23, 2005.

- NOBRE, M. Participação e deliberação na teria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- NOBRE, G. F. Capital Social, Comunicação Pública e Deliberação: a gestação do Capital Comunicacional Público. In: MARQUES, Â.; MATOS, H. **Comunicação e Política: Capital social, reconhecimento e deliberação pública**. São Paulo: Summus, 2011.
- NUSSBAUM, M. C. **Political Emotions: Why love matters for justice**. Haward University Press, 2013.
- PAIVA JR, R. G.; LEÃO, A. L. M. S.; MELLO, S. C. B. **Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em administração**. Revista de Ciências da Administração, v. 13, n. 31, p. 190-209, 2011.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PERUZZO, C. M. K. Da observação participante à pesquisa-ação em comunicação: pressupostos epistemológicos e metodológicos. In: **Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, XXVI, 2003, Belo Horizonte (Anais). Minas Gerais: Universidade Federal do Amazonas. Disponível em: [http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003\\_COLOQUIO\\_peruzzo.pdf](http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_COLOQUIO_peruzzo.pdf). Acesso em: 22 ago. 2020.
- PERUZZO, C. M. K. Observação participante e pesquisa-ação. In: DUARTE, J., BARROS, A. (Orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 6. ed. São Paulo: Atlas; 2014. p. 125-145.
- PINHEIRO, E. M.; KAKEHASHI, T.Y.; ANGELO, M. O uso de filmagens em pesquisas qualitativas. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 13, n. 5, p. 717-722, 2005.
- POPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- ROUSSEAU, J. J. **The Social Contract**. Penguin Books, 1968.
- SAMPAIO, P. A. Participação Popular. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005.
- SHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialismo em Democracy**. Londres: Allen & Unwin, 1943.

SOUZA, J. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro, Leya, 2017.

SOARES, M. C. **Os direitos na esfera pública mediática: a imprensa como instrumento de cidadania**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

\_\_\_\_\_. A cobertura dos temas de cidadania. In: VICENTE, M. M.; ROTHBERG, D. **Meios de comunicação e cidadania**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

\_\_\_\_\_. **Representações, jornalismo e a esfera pública democrática**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

STEINER, J.; JARAMILLO, M. C.; MAIA, R. C.M; MAMELI, S. **Deliberation across Deeply Divided Societies: Transformative Moments**. New York: Cambridge University Press, 2017.

\_\_\_\_\_. **Razão e emoção na deliberação**. Universidade de Berna e Carolina do Norte. Chapel Hill: Arquivos de filosofia, vol. 74, 2011.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política (UFPR Impresso)**, v. 25, p. 209-214, 2005.

TEIXEIRA, A. C. C. (Org). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de Educação. Autonomia e Democratização do Ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n.123, p. 691-708, set/dez, 2004.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Pólis, 2000.

\_\_\_\_\_. Movimentos Sociais e Conselhos. **Cadernos ABONG**, n. 7, julho de 1996.

TELLES, V. S. **Direitos sociais: afinal, do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

VIL, P. A crise brasileira e as rachaduras do sistema. In: LUCENA, C.; PREVITALI, F. S.; LUCENA, L. **A Crise da Democracia Brasileira**. Volume I. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

YOUNG, Iris Marion. Comunicação e o outro – além da democracia deliberativa. In: SOUZA, Jessé (org). **Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora UNB, 2001.

\_\_\_\_\_. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Difference as a Resource for democratic communication.  
In BOHMAN, J.; REHG, W. (org.). **Essays on reason and politics: Deliberative Democracy**. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

\_\_\_\_\_. **Inclusive Political Communication: Greeting, Rhetoric and Storytelling in Context of Political Argument**. In: Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 1998.

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO/ ANUÊNCIA DE DADOS

Gostaríamos de convidar você a participar como voluntário(a) da pesquisa **“QUANDO O POVO FALA E SENTE: A INFLUÊNCIA DAS EMOÇÕES NO PROCESSO DELIBERATIVO DAS DISCUSSÕES DO CACS-FUNDEB”**.

O motivo que nos leva a realizar esta pesquisa é a necessidade de verificar e compreender em que medida as emoções, os afetos, as histórias de vida, o humor, a mudez e a retórica podem contribuir ou atrapalhar o processo deliberativo de colegiados como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Caso você concorde em participar, poderá conceder um relato através de uma ou duas sessões de entrevista semiestruturada. Também serão observadas de 3 a 6 reuniões ordinárias/extraordinárias do CACS-Fundeb do seu município. Sendo assim, esta pesquisa tem alguns riscos, que são: pode causar cansaço, algum tipo de constrangimento ou trazer à memória experiências e situações vividas que podem provocar algum desconforto psíquico, bem como divulgar informações sensíveis sobre as organizações envolvidas. Mas, para diminuir a chance desses riscos acontecerem, você poderá discorrer livremente sobre as questões propostas, sem qualquer constrangimento ou imposição, e informar caso alguma informação concedida seja confidencial. A pesquisa pode ajudar na efetividade dos conselhos, já que são importantes instrumentos de participação e controle social. Pode contribuir ainda para a construção de conhecimento no campo da comunicação e da democracia deliberativa.

Para participar deste estudo você não vai ter nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, se você tiver algum dano por causa das 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.

Somente a pesquisadora e sua orientadora terão acesso à gravação. Os dados coletados na pesquisa ficarão arquivados com a pesquisadora responsável por um período de 3 (três) anos. Decorrido este tempo, o pesquisador avaliará os documentos para a sua destinação final, de acordo com a legislação vigente. As informações que você compartilhar serão utilizadas apenas para os fins acadêmicos e científicos. 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.

A pesquisa vai realizar a observação das reuniões por meio do aplicativo de reuniões virtuais. O acompanhamento das reuniões, por sua vez, se dará de maneira presencial ou também através de aplicativos como o *zoom* ou *google meet*. Vai depender da dinâmica de reuniões atual adotada por cada município. Portanto, pode recorrer ao ambiente virtual para a coleta de dados. Como medidas complementares decorrentes da utilização de ambiente virtual para coleta de dados, o(a) pesquisador(a) responsável assegura que:

- O TCLE depositado no Comitê de Ética tem a mesma formatação utilizada para visualização dos participantes da pesquisa.
- Não são utilizadas listas ou outro meio que permitam a identificação e/ou a visualização de seus dados pelos demais convidados ou por outras pessoas.
- O TCLE é apresentado anteriormente ao acesso às questões, mas contendo uma descrição do seu conteúdo [perfil dos conselheiros, entendimento sobre o conselho, justificações e emoções/histórias de vida] que lhe permita avaliar e dar, ou não, o seu consentimento para participação na pesquisa.
- Você tem o direito de não responder qualquer questão, sem necessidade de explicação ou justificativa.
- Você tem o direito de se retirar da pesquisa, bem como retirar seu consentimento para a utilização de seus dados a qualquer momento, sem nenhum prejuízo. Para isso, basta declarar a retirada do consentimento através do e-mail: [ac.amor@unesp.br](mailto:ac.amor@unesp.br). Nesse caso, o(a) pesquisador(a) responsável afiança que dará a ciência do seu interesse de retirar o consentimento de utilização de seus dados em resposta ao e-mail.
- O(A) pesquisador(a) responsável fará o download dos dados coletados para um dispositivo eletrônico pessoal assim que a coleta de dados for finalizada e utilizará o software NVivo para análise dos dados.
- Caso você aceite participar, é muito importante que guarde em seus arquivos uma cópia deste TCLE. Se for de seu interesse, o TCLE poderá ser obtido também na sua forma física, bastando uma simples solicitação através do endereço de e-mail: [ac.amor@unesp.br](mailto:ac.amor@unesp.br). Nesse caso, se perder a sua via física, poderá ainda solicitar uma cópia do documento ao(à) pesquisador(a) responsável.

Qualquer dúvida ou necessidade – neste momento, no decorrer da sua participação ou após o encerramento, ou eventual interrupção da pesquisa – pode ser dirigida ao(à) pesquisador(a), por e-mail: [ac.amor@unesp.br](mailto:ac.amor@unesp.br), telefone 14-996747574, pessoalmente ou via postal para Rua Benedito de Almeida Teixeira, 778, centro, Cabrália Paulista-SP, CEP 17480-000.

Este termo de consentimento (baseado nas Resoluções 466 e 510, e Procedimento de pesquisa em etapa virtual, CONEP, de 24 de fevereiro de 2021) encontra-se em formato eletrônico. A assinatura digital, manifestação por escrito ou por imagem são consideradas válidas para fins de aceite deste termo de consentimento.

Declaro que concordo em participar da pesquisa, que me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas e que as informações desta entrevista, bem como trechos, poderão ser divulgadas em publicações científicas. Recebi uma via eletrônica deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Bauru, 15 de novembro de 2021

---

Assinatura do participante

Nome do participante

---

Assinatura do Pesquisador

**Pesquisador Responsável:** Ana Cristina Consalter Amôr

**Instituição:** Universidade Estadual Paulista (UNESP)

**Contato:** [ac.amor@unesp.br](mailto:ac.amor@unesp.br) (14) 996747574

**Orientador:** Caroline Kraus Luvizotto

**Instituição:** Universidade Estadual Paulista (UNESP)